

Małgorzata Galecka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**ZASADY PODZIAŁU FUNKCJI I ZADAŃ
MIĘDZY PAŃSTWO A JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Streszczenie: Część zadań państwa powinna być realizowana tylko przez władze centralne, a pozostała część powinna być scedowana na władze niższego szczebla. Ważne jest wskazanie, które funkcje i instrumenty niezbędne do realizacji zadań powinny pozostać charakterystyczne tylko dla sektora rządowego, a które można przenieść na sektor niższego szczebla. W artykule przedstawiono zasady warunkujące podział zadań pomiędzy sektor rządowy a samorządy oraz tezy postulowane w koncepcji federalizmu fiskalnego.

Słowa kluczowe: decentralizacja, dekoncentracja, federalizm fiskalny.

1. Wstęp

Podział zadań i środków publicznych między państwo i jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest jednym z głównych elementów kształtowania zdecentralizowanego systemu finansów publicznych. Rozdzielenie kompetencji i obowiązków oraz instrumentów finansowych na odpowiednich poziomach władzy jest podstawą procesów decentralizacyjnych.

Stopień faktycznej decentralizacji zadań publicznych wyznacza nie tylko formalny wykaz przekazywanych zadań, ale i sposób ich przekazywania. Innymi słowy chodzi o zachowanie odpowiedniego poziomu stopnia samodzielności samorządów przy wykonywaniu przekazywanych im zadań. Nie każde rozmieszczenie kompetencji na władze niższego szczebla można nazwać decentralizacją. Decentralizacja wykonywania zadań publicznych występuje wtedy, gdy samorządy przejmują nie tylko bezpośrednie wykonawstwo zadań, ale i związane z tym kompetencje, gdy mogą powierzone im zadania wykonywać samodzielnie. Jeśli samorządom przypisuje się tylko rolę wykonawców zadań, to występuje nie decentralizacja, tylko dekoncentracja zadań publicznych [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007, s. 22].

Celem artykułu jest wskazanie zasad podziału funkcji pomiędzy sektor rządowy i samorządowy. W artykule autorka przedstawi również tezy związane z podziałem funkcji i zadań pomiędzy państwo i jednostki niższego szczebla poddawane pod dyskusję m.in. w teoriach koncepcji federalizmu fiskalnego.

2. Dekoncentracja a decentralizacja

Dekoncentracja to przekazywanie uprawnień „w dół” w ramach tego samego systemu zarządzającego. Uprawnienia dekoncentrowane można w każdej chwili cofnąć. Odpowiedzialność za ich właściwe wykorzystanie pozostaje w gestii tego samego ośrodka, który jedynie dla zwiększenia efektywności przekazał pewne zadania do wykonania podporządkowanej sobie jednostce [Regulski 2006, s. 17].

Prowadząc rozważania na temat centralizacji, decentralizacji oraz dekoncentracji, problem ten należy zawsze analizować w określonych warunkach i na konkretnych przykładach [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 34]. Trudno bowiem jednoznacznie wskazać, która forma realizacji zadań jest efektywniejsza. W sektorze publicznym występują funkcje i zadania, które ze względu na efektywność ich wykonania powinny być realizowane przez samorząd terytorialny. Występują także takie, które z racji osiąganego poziomu efektywności powinny być dokonywane przez władze sektora rządowego.

Wskazując na związki, które zachodzą między decentralizacją a dekoncentracją, N. Gajl stwierdza, iż „na ogół po utrwaleniu się dekoncentracji następuje proces przyznawania większych uprawnień w dziedzinie praktycznych, samorządowych działań reprezentujących obywateli [...] W takim układzie początkowo wprowadzona zasada dekoncentracji zmienia się następnie w decentralizację” [Gajl 1993, s. 17].

Za naczelną zasadę procesów decentralizacyjnych oraz podstawę koncepcji podziału zadań (funkcji) pomiędzy różne szczeble władzy publicznej w państwie uważana jest zasada pomocniczości (subsydiarności). Zasada ta dotyczy bowiem budowy struktury administracji publicznej. Zasada pomocniczości wyznacza podział kompetencji. Przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza ograniczenie kompetencji administracji rządowej, a więc ich decentralizację i przekazywanie „w dół” jednostkom znajdującym się „bliżej” obywatela [Regulski 2006, s. 16].

Każda z funkcji może mieć swoje optimum efektywności na innym poziomie struktury administracyjnej. Globalna efektywność sektora finansów publicznych będzie więc w dużym stopniu uzależniona od tego, czy realizacja poszczególnych funkcji została usytuowana na właściwym poziomie struktury administracyjnej [Davoodi 2001, s. 35].

Podstawowym wyznacznikiem dokonywania w administracji publicznej przekształceń związanych z podziałem funkcji i zadań, a w konsekwencji środków publicznych między poszczególne sektory administracji publicznej, jest zasada adekwatności środków do zadań oraz jej dynamiczna odmiana – zasada elastyczności. Jest to zasada, która traktuje jako gwarancję zapewnienia każdej JST dochodu odpowiedniego do puli przyznanych im zadań [Gilowska 1999, s. 127; Mischczuk, s. 54, 55].

3. Zasady podziału funkcji między sektor rządowy i samorządowy w koncepcji federalizmu fiskalnego

Przedmiot rozważań nad podziałem funkcji i zadań pomiędzy państwo i jednostki niższego szczebla jest poddawany pod dyskusję m.in. w teoriach koncepcji federalizmu fiskalnego. Federalizm fiskalny stanowi zbiór zasad, przewodnią koncepcję, która pomaga w projektowaniu stosunków finansowych między krajowym i niższym poziomem rządu, z drugiej jednak strony jest procesem stosowania takich zasad [Regulski 2006, s. 178].

Federalizm fiskalny jest to proces, w którym należy doszukiwać się optymalnego podziału realizacji zadań publicznych zmierzającego do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi¹. Teoria federalizmu fiskalnego dotyczy rozdzielenia funkcji sprawowanych przez sektor publiczny oraz optymalnego rozłożenia niezbędnych narzędzi finansowych pomiędzy poziomy władzy w państwie. Głównym zadaniem federalizmu fiskalnego jest określanie stosownych funkcji i finansów władz lokalnych w sposób najbardziej efektywny [Bird 2009, s. 151].

Istota federalizmu fiskalnego sprowadza się do efektywnego przypisania narzędzi funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej w strukturze państwa [Pacheco 2000, s. 2]. W tym celu podejmuje się szereg badań skupiających się nad przyporządkowaniem każdej z trzech podstawowych funkcji polityki fiskalnej do poziomu rządu lub samorządu, lub też do obu [Bird 2009, s. 514].

H.R. Davoodi dowodził, że przyporządkowanie kompetencji różnym poziomom władzy w państwie zależy od tego, jak korzystanie z tych kompetencji wpływa na równowagę pomiędzy trzema podstawowymi celami polityki gospodarczej: efektywności w alokacji zasobów, redystrybucji dochodów i stabilizowania gospodarki [Davoodi 2001, s. 19]. Zauważał, iż ogólnie skuteczność alokacyjna wymaga przypisania jej do niższych poziomów rządu, gdzie koszty i korzyści są ograniczone do lokalnej jurysdykcji i odzwierciedlają preferencje lokalnej wspólnoty. Polityka redystrybucji dochodów (np. emerytury i pomoc społeczna) jest ogólnie przyporządkowana rządowi, natomiast polityka stabilizowania cen przekazywana jest bankowi centralnemu [Davoodi 2001, s. 1]. Przy tym politykę alokacyjną i redystrybucji przyznaje się organowi polityki fiskalnej, gdzie alokacja sprawowana jest przez niższe szczeble rządu, a redystrybucja dokonywana jest przez centrum.

Przypisanie poszczególnej funkcji do danego poziomu władzy administracyjnej ma zasadnicze znaczenie, dlatego o ich podziale powinny decydować następujące kryteria: realne możliwości i zdolności poszczególnych władz, potencjalna efektywność ich działań czy preferencje beneficjentów [Szeląg 2003, s. 49].

¹ Teoria federalizmu fiskalnego skupia się na badaniach nad ekonomicznymi podstawami, które określają kompetencje w sprawach wydatków, opodatkowania rozmaitych poziomów federalnego systemu. Główne kryteria związane z optymalną redystrybucją wydatków poruszane są przez teoretyków federalizmu fiskalnego: Oatesa (1972; 1991), Musgrave'a (1983) i L.M. Pacheco.

Tabela 1. Zasady podziału funkcji między sektor rządowy i samorządowy w koncepcji federalizmu fiskalnego

Zasada różnorodności	System federalizmu fiskalnego powinien charakteryzować się pewnym zakresem wyboru systemów fiskalnych w poszczególnych JST. Jednostki te mogą różnić się w swoich preferencjach odnośnie do dostarczanych dóbr i usług publicznych i nie powinny być zmuszane do stosowania jednolitych rozwiązań.
Zasada ekwiwalentności	Ze względu na to, iż usługi publiczne charakteryzują się różnym zasięgiem, niektóre z nich mogą mieć charakter i zasięg ogólnokrajowy, inne regionalny lub lokalny. Aby systemy fiskalne były efektywne, o rodzajach finansowanych usług powinni decydować i finansować je mieszkańcy obszaru, na którym korzysta się z danych usług.
Zasada redystrybucji centralnej	Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej powinna być dokonywana na szczeblu centralnym. W przeciwnym razie redystrybucja jest nieefektywna, a podejmowane decyzji zniekształcone interesami lokalnymi.
Zasada neutralności	Regionalne różnice w obciążeniach fiskalnych wpływają często na alokację aktywności ekonomicznej. Pewien stopień interakcji jest nieuniknionym kosztem federalizmu fiskalnego, lecz powinien być minimalizowany.
Zasada centralizacji polityki stabilizacyjnej	Wykorzystanie instrumentów fiskalnych w polityce makroekonomicznej powinno następować na szczeblu centralnym.
Zasada korygowania efektów zewnętrznych	Korzyści z efektów zewnętrznych prowadzą do nieefektywnych decyzji poszczególnych JST w kwestiach wydatkowania środków. Wymaga to interwencji szczebla wyższego.
Zasada minimalnego poziomu najważniejszych usług publicznych	Władze centralne powinny zapewnić każdemu obywatelowi minimalny, standardowy poziom takich usług publicznych, jak: bezpieczeństwo, opieka zdrowotna, edukacja.
Zasada wyrównywania sytuacji finansowej	Dysproporcje występujące między JST nie mogą być lekceważone. Dlatego pewien zakres wyrównania finansowego między samorządami jest niezbędny ze względu na konieczność zapewnienia minimalnego, standardowego poziomu dóbr i usług publicznych w całym kraju przy podobnym poziomie obciążeń podatkowych obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania.

Źródło: [Brown, Jackson 1990, s. 278], cyt. za: [Guziejewska 2008, s. 23, 24].

Zdaniem R.A. Musgrave'a „polityka alokacyjna w zakresie alokacji powinna być realizowana przez władze samorządu lokalnego, w zależności od zgłaszanych potrzeb członków danej społeczności lokalnej. Natomiast realizacja celów w zakresie funkcji redystrybucyjnej i stabilizacyjnej wymaga zaangażowania i odpowiedzialności na szczeblu centralnym” [Musgrave 1980].

Narzędzie stabilizowania gospodarki, jakim jest polityka fiskalna, może być stosowane skutecznie tylko na poziomie centralnym, ponieważ władze lokalne nie mają bodźców do podejmowania polityki stabilizacyjnej lub mają ich niewiele. Wpływ,

jaki władze regionalne (lokalne) mogłyby wyrzucić na łączny popyt czy poziom cen, jest bardzo niewielki [Wojtyła 2000, s. 21]. Na szczeblu centralnym łatwiej jest kontrolować wahania waluty, ponadto koszty ze względu na efekty skali są znacznie mniejsze, niż gdyby funkcja ta realizowana była przez władze niższego szczebla (tab. 2).

Tabela 2. Argumenty przemawiające za pozostawieniem funkcji stabilizacyjnej na szczeblu centralnym

– szoki cykliczne, które mają zazwyczaj charakter ogólnokrajowy, w związku z czym wymagają reakcji na szczeblu centralnym. Lokalne gospodarki nie dysponują niezależnymi środkami polityki monetarnej i są zbyt otwarte, by działania antycykliczne mogły być skuteczne
– adekwatne do sytuacji gospodarczej kształtowanie stóp procentowych, a więc pośrednio skłonności do oszczędzania, inwestowania i konsumpcji, co istotnie oddziałuje na tempo wzrostu PKB i sytuacje w sektorze finansów publicznych
– stabilność waluty wymaga koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej, co jest możliwe jedynie wówczas, gdy obydwie prowadzone są na szczeblu centralnym
– koszty polityki długu publicznego prowadzonej na szczeblu regionalnym byłyby wyższe, natomiast korzyści stawałyby się również udziałem innych regionów
– większa możliwość oraz skuteczność restrykcyjnej polityki fiskalnej w systemie zcentralizowanym, co będzie zmniejszało presję inflacyjną oraz dług publiczny
– władze centralne mają możliwość wykorzystania takich narzędzi, jak: automatyczne stabilizatory koniunktury, dyskrecjonalne regulowanie poziomu opodatkowania podmiotów w zależności od przebiegu koniunktury
– niedopuszczenie do konfliktów pomiędzy samorządami, które w warunkach systemu zdecentralizowanego mogłyby przedkładać własne interesy (regionalne, lokalne) nad interes całej gospodarki narodowej i tym samym szkodzić jej (ewentualne skumulowanie sprzecznych interesów ekonomicznych z interesami politycznymi)

Źródło: opracowanie na podstawie: [Owsiak 1999, s. 63-65; Bywalec 2008, s. 36-37; Wojtyła 2000, s. 17].

Niniejsza analiza wskazuje, że decentralizacja funkcji stabilizacyjnej byłaby nieracjonalna, gdyż znacznie lepsze rezultaty osiągane są przy jej centralnym wykonaniu. Tak więc w tym przypadku decentralizacja nie jest korzystną formą alternatywy dla polityki scentralizowanej.

Znacznie więcej kontrowersji niż w przypadku funkcji stabilizacyjnej budzą kwestie związane z podziałem realizacji funkcji redystrybucyjnej i wynikających z niej zadań publicznych. Realizacja owej funkcji oznacza bowiem w praktyce konieczność wyznaczania „granic” przesuwania dochodów między sektorami, co powoduje korzyść części obywateli kosztem innych. Na złożoność redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych wpływa również rozbudowany i skomplikowany system transferów.

W państwach realizujących liberalną politykę gospodarczą stopień redystrybucji PKB przez sektor finansowy jest zazwyczaj mniejszy i o redystrybucji tej przesła-

dają kryteria ekonomicznej racjonalności. Natomiast kryteria społeczne schodzą na drugi plan. W takiej sytuacji bardziej racjonalne staje się decentralizowanie redystrybucji i tym samym ograniczenie redystrybucji centralnej. W krajach realizujących bardziej prospołeczne programy udział sektora publicznego w redystrybucji PKB jest zazwyczaj większy niż w krajach o polityce liberalnej (tab. 3).

Tabela 3. Wady i zalety różnych podejść do funkcji redystrybucyjnej

Model państwa liberalnego	
Zalety decentralizacji redystrybucji	Wady decentralizacji redystrybucji
<ul style="list-style-type: none"> – dokładniejsze rozpoznanie przez JST możliwości podatkowych społeczności lokalnych, ich specyfiki oraz zmian i na podstawie tego bardziej adekwatne obciążenia podatkowe; – bardziej racjonalne rozdysponowanie przez władze lokalne posiadanych zasobów pieniężnych; wynika to przede wszystkim z lepszego rozpoznania potrzeb gospodarczych i lokalnych uwarunkowań rynkowych, a także z bezpośredniej presji społeczności lokalnych wymuszającej na władzach racjonalne wykorzystanie środków publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> – niższa efektywność poboru podatków; władze lokalne z reguły pobierają podatki mniej efektywnie niż władze centralne; – narastanie zróżnicowania w zakresie obciążeń podatkowych pomiędzy samorządami lokalnymi, co może prowadzić m.in. do takich zjawisk, jak tzw. głosowanie nogami, tj. odpływ z danego terenu przedsiębiorstw oraz osób zamożnych (płacących wysokie podatki); – pogłębianie się zróżnicowania pomiędzy JST w zakresie infrastruktury techniczno-społecznej, a w konsekwencji narastanie dysproporcji przestrzennych w warunkach bytu ludności, co dodatkowo stymuluje przemieszczanie się ludności do miejscowości o lepszej infrastrukturze.
Model państwa opiekuńczego	
Zalety scentralizowanej redystrybucji	Wady scentralizowanej redystrybucji
<ul style="list-style-type: none"> – bardziej równomierne rozłożenie obciążeń podatkowych w skali całego społeczeństwa, ujednoczenie systemu obciążeń podatkowych (takie same podatki od takich samych dochodów) i tym samym ograniczanie tworzenia się zróżnicowanych, regionalnych lub korporacyjnych systemów podatkowych; – wyższa progresja podatkowa oraz wyższa efektywność poboru podatków niż w systemach zdecentralizowanych, co sprawia, że rośnie wielkość środków publicznych, a w ślad za tym możliwości inwestycyjne oraz socjalne państwa; – ograniczanie – poprzez realizację centralnych programów socjalnych oraz modyfikację obciążeń podatkowych – nadmiernego zróżnicowania ekonomicznego ludności, a więc sprawniejsza realizacja zasady sprawiedliwości społecznej; – zmniejszanie zróżnicowania przestrzennego w poziomie rozwoju gospodarczego, a tym samym w warunkach życia ludności (np. poprzez programy wyrównawcze), co będzie ograniczało m.in. migracje ludności, zwiększało stabilność polityczną państwa. 	<ul style="list-style-type: none"> – nadmierna rozbudowa centralnych i lokalnych instytucji socjalnych oraz rozwój postaw aspołecznych wyrażających się w próbach życia na koszt społeczeństwa (tzw. syndrom gapowicza); – obniżanie się w dłuższym okresie motywacji do pracy oraz indywidualnej przedsiębiorczości wśród części społeczeństwa, rozwój postaw roszczeniowych, a w efekcie – obniżanie efektywności całego systemu gospodarczego; – biurokratyzacja, wydłużenie procedur podejmowania decyzji, a w ślad za tym pogorszenie sprawności i efektywności całego systemu redystrybucji; – rozwój różnego rodzaju korupcji oraz nieformalnych powiązań na styku władze państwowe – sektor prywatny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bywalec 2008, s. 38-39].

Zgodnie z powyższym można wysunąć wniosek, iż w przypadku funkcji redystrybucyjnej nie jest łatwo jednoznacznie przypisać kompetencje realizacji tylko jednemu szczeblowi władzy. W zależności od sytuacji gospodarczej i społeczno-politycznej niektóre elementy tej funkcji powinny być centralnie wykonywane, a niektóre scedowane na szczebel władzy niżej.

R. Prud'homme w artykule publikowanym w latach 90. opowiada się za centralizacją funkcji redystrybucyjnej, twierdząc, iż rząd jest odpowiedzialny za redystrybucję środków publicznych, dlatego musi kontrolować większą część podatków oraz wydatków publicznych. Ponadto formułuje kilka przyczyn, dla których nieprawdziwa może okazać się teza, że ograniczenie dysproporcji w podziale dochodów prowadzi automatycznie do zmniejszenia różnic dochodowych między regionami [Prud'homme 1995, s. 202]. Każda zmiana bowiem, polegająca na ograniczeniu znaczenia budżetu władzy centralnej w stosunku do szczebli niższego rządu, zwiększa różnice występujące między JST. Mechanizm ten może doprowadzić do wytworzenia się błędnego koła polegającego na tym, że bogatsze jednostki administracyjne będą dysponować większą bazą podatkową, mimo stawek podatkowych takich samych lub niższych niż w biedniejszych jednostkach. W pierwszym przypadku będą one ścigać wyższe podatki i dzięki temu będą mogły świadczyć więcej lokalnych usług publicznych. W drugim przypadku będą mogły świadczyć te same usługi przy niższych stawkach podatkowych. W obu przypadkach przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe będą skłonne osiedlać się w tych jednostkach terytorialnych, co z kolei oznaczać będzie zwiększenie bazy podatkowej i luki dochodowej między regionami [Prud'homme 1995, s. 201].

W wyniku dokonanych badań teoretycznych i empirycznych R. Prud'homme formułuje wniosek, iż system zdecentralizowany nie jest bardziej skuteczny w zmniejszaniu różnic między regionami niż redystrybucja dochodów w systemie scentralizowanym.

Istotne dla prawidłowego funkcjonowania sektora publicznego w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych jest również rozgraniczenie realizacji funkcji alokacyjnej. Rozmiary funkcji alokacyjnej wiążą się z tym, czy rozwiązania administracyjne państwa zmierzają ku centralizacji władzy, czy w większości oparte są na rozwiązaniach decentralizacyjnych. O ile w tym pierwszym wypadku cała władza, w tym również realizacja funkcji alokacyjnej, skupia się w rękach rządu, o tyle w państwie zdecentralizowanym pojawia się pytanie: kto powinien zaspokajać potrzeby mieszkańców? Czy funkcję tę powinno nadal pełnić „centrum”, czy dostarczenie dóbr i usług publicznych powinno być scedowane na jednostki niższego szczebla, a może należy podzielić ową funkcję?

Według R.A. Musgrave'a „niektóre dobra publiczne należą do takiej kategorii (są takiego rodzaju), że zakres ich korzyści jest ogólnonarodowy, np. obrona narodowa, Sąd Najwyższy, podczas gdy inne są ograniczone, czy przypisane geograficznie do poszczególnych szczebli administracyjnych” [Musgrave 1959], np. straż pożarna czy opieka zdrowotna. Wyznacznikiem podziału powinno być dążenie do

osiągnięcia optymalnego, efektywnego zaopatrywania w dobra społeczne obywateli danego państwa. W związku z tym podział realizacji funkcji alokacyjnej powinien być uzależniony od stopnia korzyści osiągniętych przez poszczególne grupy społeczne zamieszkujące daną jednostkę administracyjną.

Tabela 4. Wady i zalety różnych podejść do funkcji alokacyjnej

Zalety decentralizacji alokacji	Wady decentralizacji alokacji
<ul style="list-style-type: none"> – W warunkach decentralizacji społeczności lokalne mają możliwość podejmowania decyzji w sprawach dotyczących bezpośrednio ich warunków życia. Tym samym zwiększa się ich odpowiedzialność za mienie publiczne, jego racjonalne użytkowanie, podnosi się świadomość polityczna, ekonomiczna i kulturowa ludzi. – Dysponowanie i gospodarowanie publicznymi środkami finansowymi przez JST przyczynia się do rozwoju lokalnej demokracji, a tym samym ostatecznie do poprawy politycznej stabilności państwa. – W systemie zdecentralizowanym większa jest racjonalność lokalnych wydatków. Sprzyja temu lepsza informacja, jaką dysponują lokalne podmioty władzy. Lokalni politycy potrafią lepiej ustalić hierarchię potrzeb publicznych, sekwencję ich zaspokajania, a także zrationalizować koszty tegoż zaspokajania, co ostatecznie przyczynia się do zwiększenia efektywności wykorzystania nakładów publicznych. – Decentralizacja zwiększa możliwości społecznej kontroli zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej budżetów lokalnych. – Duża samodzielność samorządów lokalnych może silnie stymulować innowacje i tym samym postęp, i to we wszystkich jego wymiarach (techniczny; organizacyjny; ekonomiczny i kulturowy). Dzięki operatywności władz lokalnych istnieje możliwość szybkiego „importu” różnorodnych innowacji, np. wskutek współpracy i wymiany doświadczeń z jednostkami innych regionów, krajów itp. – Decentralizacja finansów publicznych korzystnie oddziałuje na wzrost gospodarczy kraju, aczkolwiek utrudnia politykę stabilizacyjną, szczególnie w okresach recesji i kryzysów gospodarczych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Rozwój klientelizmu oraz korupcji. Doświadczenia wskazują, że te negatywne zjawiska szczególnie „rozkwitają” właśnie w systemach zdecentralizowanych, a więc na szczeblach lokalnych i to – wbrew pozorom – pomimo zwiększonej kontroli społecznej. Wynika to głównie z bezpośredniej bliskości klientów i urzędników bądź lokalnych polityków oraz z wielości osobistych spraw, jakie muszą „załatwiać” obywatele w lokalnym urzędzie. Szczególnie „korupcyjenny” jest styk lokalnego sektora publicznego z lokalnym – prywatnym sektorem gospodarki (więcej na ten temat: [Prud’homme 1995, s. 211, 212]. – Narastanie przestrzennych dysproporcji w poziomie rozwoju ekonomicznego i kulturowego. Ukształtowany historycznie i dodatkowo zróżnicowany (np. poprzez rozkład bogactw) poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów może się pogłębiać w warunkach decentralizacji funkcji alokacyjnej, co będzie miało ujemne skutki natury nie tylko ekonomicznej, ale także kulturowej i politycznej. Może to bowiem prowadzić do wielu konfliktów społecznych, a jeśli w dodatku rozkład zamożności pokrywa się np. z różnicami etnicznymi, to perspektywa rozpadu państwa staje się realna. – Utrudnienia w prowadzeniu przez władze centralne polityki makroekonomicznej (stabilizacyjnej). W warunkach decentralizacji funkcji alokacyjnej finansów osłabieniu ulegają prerogatywy rządu i poszczególnych ministrów. Zmniejsza się m.in. skuteczność polityki antycyklicznej; – Skłonność do zwiększania deficytu łącznego sektora finansów publicznych. Duża swoboda finansowa regionalnego i lokalnego samorządu może prowadzić do nadmiernego wzrostu wydatków, a tym samym wzrostu globalnego deficytu oraz długu sektora publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bywalec 2008, s. 39-41; Prud’homme 1995, s. 211, 212].

Z teorii federalizmu fiskalnego wynika wniosek, że obciążenia fiskalne niezbędne dla dostarczenia dóbr publicznych powinny być jak najściślej związane z terytorialnym zasięgiem tychże dóbr. W takiej sytuacji obywatel w wyniku prawa wyborczego może opowiedzieć się za poziomem obciążeń fiskalnych, niezbędnych do sfinansowania określonego zasięgu dóbr publicznych [Pietras 2008, s. 25, 26]. Należy jednak zauważyć, iż tezy postulowane w ujęciu modelowym nie zawsze mają odzwierciedlenie w praktyce. W teoretycznym modelu przyjmuje się, że elementem wyróżniającym poszczególne jednostki administracyjne są indywidualne preferencje, gusta danej społeczności. W miejscowości A bardziej preferowana będzie opieka społeczna, natomiast w miejscowości B edukacja. W rzeczywistości to poziom dochodu osiąganego poprzez poszczególne gospodarstwa domowe jest wyznacznikiem preferencji a nie odwrotnie [Begg 2005, s. 16, 17].

W tradycyjnym modelu federalizmu fiskalnego przyjmuje się, że społeczność poprzez możliwość głosowania będzie wyrażała swoje preferencje. Wybory ukazują bowiem lojalność wobec wybranych partii politycznych, zwłaszcza jeżeli ich program wyborczy pokrywa się z naszymi potrzebami. W rzeczywistości jednak proponowane postulaty wyborcze rzadko są realizowane w całości czy choćby w części. W teorii federalizmu fiskalnego istnieje również domniemanie, iż lokalnie wybrana władza będzie dążyła do zaspokojenia przedstawionych podczas wyborów potrzeb mieszkańców. Niestety w praktyce często wyborcze mandaty są nieokreślone albo niekonsekwentne.

4. Podsumowanie

Część zadań publicznych powinna być realizowana tylko przez władze centralne, a pozostała część powinna być cedowana na władze niższego szczebla. Ważne jest jednak wskazanie, które funkcje i instrumenty niezbędne do realizacji zadań powinny pozostać charakterystyczne tylko dla sektora rządowego, a które można przenieść na sektor niższego szczebla. Przypisanie poszczególnej funkcji, a w ramach niej zakresu zadań do danego poziomu władzy administracyjnej ma zasadnicze znaczenie dla efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Zdecentralizowany system władz publicznych wymaga więc umiejętnego zastosowania rozwiązań w zakresie podziału funkcji i zadań między szczebel rządowy i samorządowy. Podział ten powinien uwzględniać zasady, które zagwarantują poszczególnym sektorom zdolność do wypełniania przydzielonych funkcji związanych z wykonywaniem i finansowaniem zadań publicznych. Ponadto o podziale tym powinny decydować również kryteria ukazujące realne możliwości i zdolności poszczególnych władz, potencjalną efektywność ich działań czy preferencje beneficjentów [Szelağ 2003, s. 49].

W ramach federalizmu fiskalnego głoszono tezy, iż polityka alokacyjna w zakresie alokacji powinna być realizowana przez władze samorządu lokalnego, w zależności od zgłaszanych potrzeb członków danej społeczności lokalnej. Natomiast osiągnięcie celów w zakresie funkcji redystrybucyjnej i stabilizacyjnej wymaga za-

angażowania i odpowiedzialności na szczeblu centralnym [Musgrave 1959]. W odniesieniu do głoszonej tezy istnieją jednak argumenty ukazujące zarówno wady, jak i zalety centralizacji i decentralizacji wymienionych funkcji. Oznacza to, iż nie ma idealnego modelu zapewniającego każdemu państwu optymalny podział zadań publicznych.

Podsumowując, należy zaznaczyć, iż niejednokrotnie trudno jest dokonać precyzyjnego, a przede wszystkim uniwersalnego podziału poszczególnych funkcji pomiędzy sektory. Nie we wszystkich obszarach możliwy jest konkretny podział, np. w polityce zagranicznej czy polityce obronnej, które zawsze były i są nawet w państwach federalnych, domeną tylko władz centralnych [Bywalec 2008, s. 35]. Decentralizacja kompetencji nie może być stosowana w niektórych rodzajach administracji wymagających jednolitości działania w skali państwa i większej dyscypliny [Leoński 1990, s. 10]. Istnieje bowiem wiele dziedzin życia społecznego i gospodarczego, które wymagają współdziałania zarówno władz centralnych z władzami samorządowymi, jak i władz państwowych różnych szczebli. Podkreślenia wymaga zwłaszcza bezwzględna potrzeba koordynacji działań między rządem a władzami samorządowymi. Istotna jest więc konieczność uwzględniania w zakresie decentralizacji zadań zasady subsydiarności czy adekwatności. Podział zadań powinien być dostatecznie jasny i spójny, gdyż tylko wtedy będzie służył podnoszeniu efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Zadania powinny być tak rozdzielone, aby kompetencje poszczególnych organów nie nakładały się na siebie, lecz wzajemnie się uzupełniały. Zakres tych zadań powinien przy tym być trwały i usankcjonowany, aby nie sprzyjać tymczasowości podejmowanych działań.

Literatura

- Begg I., *Funding the European Union*, The Federal Trust for Education and Research, London 2005.
- Bird R.M., *Fiscal Federalism*, Canada University of Toronto, Toronto 2009.
- Broadway R., Rolents S., Shah A., *The Reform of Fiscal Systems in developing and Emerging Market Economies. A Federalism Perspective*, Policy Research Working Paper 1259, The World Bank, Washington 1994.
- Brown C.V., Jackson P.M., *Public Sector Economics*, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA, 1990.
- Bywalec G., *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 6.
- Davoodi H., *Fiscal Decentralization*, „IMF Research Bulletin” 2001, vol. 2, no. 2.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1990.
- Maliowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.

- Miszczuk M., *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*, [w:] A. Pawłowska (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Norbertinum, Lublin 1999.
- Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.
- Musgrave R.A., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1980.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Pacheco L.M., *Fiscal Federalism, EMU and Ochock Absorption Mechanisms: A Guide to the Literature*, „European Integration Online Papers” 2000, March, vol. 4, no. 4, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-004.pdf> (8.04.2009).
- Pietras J., *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych*, Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008.
- Prud’homme R., *The dangers of decentralization*, „The World Bank Research Observer” 1995, vol. 10, no. 2.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006.
- Sharma Ch.K., *The federal approach to fiscal decentralization. Conceptual contours for policy makers*, „Loyola Journal of Social Sciences”, vol. XIX, no. 2, s. 169-188.
- Szeląg K., *Federalizm fiskalny a unia gospodarcza i walutowa (I)*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 11.
- Wojtyna A., *Decentralizacja finansów publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 7-8.

FUNCTIONS AND TASKS ASSIGNMENT BETWEEN STATE AND LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

Summary: State tasks should be realized through two platforms: central based government and local governments. It is important to name which functions and tools necessary to achieve tasks should stay characteristic only for government sector and which can be transferred to a lower level sector. This article shows the rules of dividing state tasks between local and central sectors as well as the thesis related to the concept of fiscal federalism.