

Efektywność finansów samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Udoskonalanie instytucji publicznych oraz racjonalizacja finansów publicznych pozostają aktualnym wyzwaniem teorii i praktyki. W sytuacji dużych, stale rosnących potrzeb społecznych, poszukuje się zarówno optymalnego podziału dochodów i wydatków, czyli optymalnego zakresu decentralizacji państwa, jak i metod oraz instrumentów zapewniających efektywność wykorzystania środków podatkników na wszystkich szczeblach władz publicznych [Oates, 1972, s. 18, 1999, s. 1121], [Musgrave, 1973, s. 519], [Byrne, 1994]. Efektywność systemu finansów to takie ukształtowanie wydatków publicznych, które przy ich danym poziomie pozwala osiągać maksymalną użyteczność społeczną. Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń dwóch, znanych od dawna konstrukcji teoretycznych: teorii Ch. Tiebout oraz teorii K. Wicksella, a także możliwości korzystania z zawartych w nich wniosków i podejść do problemów efektywności. Mogą one być dyskusyjnym przyczynkiem w poszukiwaniu rozwiązań i instrumentów zwiększania efektywności finansów samorządu terytorialnego. Teoria Ch. Tiebout powstała na podstawie doświadczeń USA, jednym z podstawowych wobec niej zarzutów jest założenie wysokiej mobilności społeczeństwa, nie pasujące do warunków państw europejskich. Z kolei zależność K. Wicksella podważa przyjętą obecnie w teorii podatku zasadę nieekwiwalentności (nieodpłatności). Znajomość wymienionych teorii jest jednak ważna, szczególnie w Polsce, gdzie w procesie reformowania finansów publicznych i racjonalizacji wydatków kontestuje się próby wykorzystania rozwiązań o charakterze liberalnym.

Zakres sektora finansów publicznych i sposób gospodarowania środkami finansowymi nie są obojętne zarówno z punktu widzenia całej gospodarki, jak i zaspokojenia potrzeb społecznych [Osiałyński, 2006, s. 55], [Winiarski 2000, s. 17], [Muzellec, 2000, s. 35]. Finanse publiczne są środkiem realizacji polityki państwa, przy czym funkcja alokacyjna i redystrybucyjna realizowane są w coraz szerszym zakresie przez finanse samorządu terytorialnego. Doktryna całkowitej neutralności finansów publicznych ewoluowała początkowo w kierunku liberalizmu gospodarczego, a następnie zgody na pewien zakres interwencjonizmu ekonomicznego i określonych strategii finansowych władz publicznych [Gaudemet, Molinier, 2000, s. 89].

* Autorka jest pracownikiem Katedry Finansów Publicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Artykuł wpłynął do redakcji w marcu 2008 r.

Jednocześnie zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych, w tym również na szczeblu samorządów, spowodowało zainteresowanie przyczynami tego wzrostu oraz poszukiwanie zwiększenia efektywności finansów publicznych. Polityka drastycznego ograniczania wydatków publicznych i prywatyzacji usług komunalnych miała na przykład miejsce w latach 80. w Wielkiej Brytanii, po dojściu do władzy Partii Konserwatywnej. Doprowadziła ona do bezprecedensowej centralizacji systemu finansów publicznych, ograniczenia samodzielności finansowej gmin, wprowadzenia rozwiązań rynkowych w organizacji i dostępie do usług publicznych [Flynn, 1993, s. 7 i n.], [Hampton, 1991, s. 95], [Newton i Karran, 1995, s. 33]. Miało to w konsekwencji bardzo niekorzystne skutki dla prawidłowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wynikające między innymi z bezpośredniej, administracyjnej ingerencji władz centralnych.

Wokół pojęcia efektywności finansów samorządu terytorialnego

Efektywność oznacza rezultaty podejmowanych działań opisywane relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. W szerokim ujęciu pojęcie efektywności oznacza najlepsze rezultaty działalności oraz jej skuteczność, w świetle realizacji zamierzonych celów [Coombs i Jenkins, 1994]. Pomiar i badanie efektywności stanowi główny przedmiot rachunku ekonomicznego. Rachunek ten jest trudny do przeprowadzenia w sektorze finansów publicznych ze względu na niemierzalność efektów działalności w tej sferze. Kwantyfikacja efektów jest głównym problemem analizy nakładów i efektów w produkcji dóbr publicznych [Fedorowicz, 1991, s. 122]. Dziedziny, na które ponosi się wydatki publiczne, są na ogół niezbyt podatne na wykorzystanie precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków wydatków, a w niektórych przypadkach ustalenie efektywności nakładów w ogóle nie jest możliwe [Owsiak, 2005, s. 245]. Nie zmienia to faktu bezpośredniego zainteresowania ekonomistów problemem efektywności finansów publicznych i racjonalizacji wydatków na zadania publiczne. Brak w procedurach budżetowych mechanizmów wiążących wydatki publiczne z ich efektami, to często jedna z głównych słabości systemu finansów publicznych. Dlatego na uwagę zasługują wysiłki w kierunku mierzenia efektów zadań publicznych i konstruowania ich mierników [por. np. Misiąg, 2004].

W literaturze podkreśla się konieczność takiego kształtowania wydatków publicznych, które pozwala uzyskać największą użyteczność społeczną wydatkowanych środków publicznych [Owsiak, 2004, s. 6], [Kornberger-Sokołowska, 2005, s. 161]. Zarówno teoria, jak i praktyka gospodarowania finansami publicznymi wskazują, iż decentralizacja jest istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi [Henley, Likierman i in., 1993, s. 105], [Ziółkowska, 2005, s. 221]. Kwestia ta nabiera coraz istotniejszego znaczenia, gdyż stanowi jedną z głównych przesłanek reform finansów publicznych – a jest bardzo trudna do realizacji w praktyce.

Jednocześnie systematycznie rośnie wysokość środków publicznych wydatkowanych na szczeblu samorządu terytorialnego; tak więc więcej uwagi poświęca

się finansom zdecentralizowanym. W zakresie praktycznego badania ich efektywności wskazać można obecnie, w polskiej literaturze, na następujące kierunki zainteresowań:

- źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w kontekście efektywności funkcjonowania i realizacji nałożonych zadań [Kosek-Wojnar, Surówka, 2005, s. 173 i n.],
- zarządzanie usługami komunalnymi i gospodarką lokalną [Sochacka-Krysiak i in., 2006],
- uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych i problemy niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego [Kornberger-Sokołowska, 2001],
- poszukiwanie dochodów uzupełniających (partnerstwo publiczno-prywatne, środki Unii Europejskiej) [Brzozowska, 2006], [Poniatowicz, 2007, s. 462],
- nowe metody planowania budżetowego i budżety zadaniowe [Owsiak, 2002],
- wykorzystanie mierników zadań publicznych [Misiąg, 2005] oraz konkretnych metod i instrumentów w procesie zarządzania finansami samorządu terytorialnego [Dylewski i in., 2006], [Szewczuk, 2005, s. 672 i n.].

W literaturze nie definiuje się *expressis verbis* pojęcia efektywności finansów samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę wskazane kierunki przedmiotowych badań można przyjąć, iż rozważania dotyczące efektywności finansów samorządu terytorialnego powinny uwzględniać 3 elementy:

- najbardziej optymalny w konkretnych warunkach stopień decentralizacji finansów publicznych, w tym podział dochodów i zadań pomiędzy poszczególne szczeble władz,
- system źródeł finansowania zapewniający realizację zasady adekwatności dochodów do zadań oraz zasadę subsydiarności,
- zaspokajanie potrzeb publicznych konkretnej społeczności lokalnej, uwzględniające jej preferencje dotyczące zarówno zakresu usług publicznych, jak i sposobu ich finansowania.

Na drodze naukowej trudno jest rozstrzygnąć dylemat, czy ważniejsza jest efektywność gospodarcza czy sprawiedliwość społeczna. Zależy to od przyjętej i realizowanej w praktyce doktryny społeczno-ekonomicznej, a ostateczne rozstrzygnięcia przynoszą wybory polityczne. W praktyce chodzi o zbudowanie bardziej lub mniej redystrybucyjnego, albo bardziej lub mniej liberalnego modelu polityki społecznej w gospodarce rynkowej [Golinowska, 1994, s. 195 i n.].

Można również spotkać poglądy, iż efektywność gospodarcza i społeczna są nierozdzielne [Morawski, 2001, s. 342]. Jest to ważna uwaga w kontekście przedmiotowych rozważań, gdyż na szczeblu samorządu terytorialnego w coraz szerszym zakresie finansowane są usługi społeczne, z drugiej zaś strony pojawia się konieczność ograniczania wydatków publicznych, sprostania wyzwaniom globalizacji i coraz większej konkurencji. Konsekwencją jest poszukiwanie metod zwiększania efektywności finansów publicznych na wszystkich

szczeblach. Praktyczne aspekty efektywności można skonfrontować z modelami teoretycznymi, opartymi na dwóch podstawowych elementach: konkurencji i odpłatności za usługi publiczne.

Hipoteza Ch. Tiebout i podstawowe zastrzeżenia dotyczące modelu teoretycznego

Traktowanie jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów konkurujących między sobą, ma źródło w słynnym artykule Charles'a Tiebout z Uniwersytetu Waszyngtońskiego [Tiebout, 1956, s. 416-424]. Dowodził on w nim, iż konkurencja między społecznościami lokalnymi w dostarczaniu lokalnych dóbr publicznych, może prowadzić do efektywnych wyników zarówno jeśli chodzi o ilość jak i strukturę wytwarzanych dóbr [Stiglitz, 2004, s. 887]. Wykorzystywany w tym modelu mechanizm jest podobny jak w przypadku konkurencji między przedsiębiorstwami w produkcji dóbr prywatnych.

Ch. Tiebout był zwolennikiem konkurencji podatkowej, która jego zdaniem może być porównywana z konkurencją doskonałą pomiędzy przedsiębiorstwami w sektorze rynkowym. Rezultatem konkurencji podatkowej jest kształtowanie wysokości podatków na poziomie efektywnym społecznie, a czynnikiem sprzyjającym jest migracja podatników w poszukiwaniu optymalnej dla nich relacji dóbr publicznych do płaconych podatków.

Ch. Tiebout twierdził, że tak jak konkurencja między prywatnymi podmiotami prowadzi do bardziej efektywnej produkcji dóbr prywatnych, tak również konkurencja między jednostkami terytorialnymi prowadzi do efektywnej produkcji lokalnych dóbr publicznych. Twierdzenie to nazwano hipotezą Tiebout, wywołało ono ogromną dyskusję wśród ekonomistów, przede wszystkim krytykę założeń modelu [Bewley, 1981, s. 713], [Stiglitz, 1983], [Mieszkowski, Zodrow, 1986, s. 356-370]. Ch. Tiebout analizował początkowo problem ujawniania preferencji. W odniesieniu do dóbr prywatnych dostępnych na rynku, konsument ujawnia swoje preferencje poprzez ich zakup. Pojawia się w związku z tym pytanie, jak można ujawniać preferencje w przypadku dóbr publicznych. Udział w wyborach nie wyraża bezpośrednio preferencji w zakresie konkretnych wydatków na konkretne dobra publiczne. Dlatego też Ch. Tiebout twierdził, że wyborcy mogą „głosować nogami”, tzn. wybierać miejsce zamieszkania i w ten sposób ujawniać preferencje co do finansowanych przez władze samorządowe, lokalnych dóbr publicznych. Jednocześnie mieszkańcy w jednostkach terytorialnych, które lepiej odpowiadają na ich potrzeby skłonni są płacić wyższe podatki i opłaty za usługi komunalne. Ważnym elementem tego modelu było przyjęcie, iż obywatele są wysoce mobilni i brak jest kosztów tej mobilności (tzn. zmiany miejsca zamieszkania). Warunek ten był oczywiście w większym stopniu spełniony w Stanach Zjednoczonych, gdzie powstała teoria, niż na przykład w Europie. Dużo wątpliwości dotyczyło również kwestii oceny, czy dany mieszkaniec jest czy nie jest mobilny. W rozważaniach i analizach tego modelu pojawił się problem stopnia mobilności oraz jej pomiaru, i tak na

przykład, zainwestowanie kapitału lub posiadanie nieruchomości może być faktem przesądzającym o niemobilności jej właściciela [Heine, 2006, s. 36-40]. Mimo krytyki założeń modelu, hipoteza Tiebout była analizowana w różnych kierunkach zarówno w rozważaniach teoretycznych, jak i empirycznych modelach ekonometrycznych. Badano zarówno problemy konkurencji podatkowej w kontekście różnych preferencji i poziomu dochodów, jak i możliwości zmiany miejsca zamieszkania zarówno w krajach federalnych i unitarnych [Feld, 1997], [Dixit i Londregan, 1998], [Kessler i Lulfesmann, 2005].

Podstawowe zastrzeżenia i ograniczenia dotyczące przedmiotowej hipotezy koncentrują się wokół dwóch podstawowych zagadnień: zawodności rynku oraz kwestii redystrybucji. Problemy wynikające z zawodności rynku mają swoje źródła w występowaniu: efektów zewnętrznych, niedoskonałej konkurencji i zjawisku konkurencji podatkowej. Elementy te związane są z dyskusyjną kwestią przekazania władztwa podatkowego władzom samorządowym [Herber, 1979, s. 329]. Różnice w bazie podatkowej, w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, powodują poziomą nierównowagę fiskalną, z którą łączy się zjawisko eksportu podatkowego i konkurencja podatkowa [Gordon, 1983, s. 578], [Dalby, 1996, s. 398]. Z punktu widzenia efektywności gospodarki zjawiska te mają zarówno zalety, jak i wady [Broadway i Wildasin, 1984, s. 502], [Krellove, 1992, s. 145].

Z kolei wątpliwości wokół redystrybucji związane są z nierównościami między społecznościami lokalnymi, jak i poszczególnymi mieszkańcami. Nierówności między społecznościami i decyzje o ich wyrównywaniu rodzą wiele wątpliwości. Pojawia się na przykład pytanie, dlaczego ważniejsze są nierówności w dostępie do dóbr publicznych na szczeblu lokalnym niż nierówności w ogóle. Jeśli chcemy zwiększyć zakres redystrybucji można wprowadzić bardziej progresywny podatek dochodowy. Dylemat dotyczy tego, czy w większym stopniu pozwolić decydować obywatelom, jak wydawać swoje pieniądze, czy państwo powinno stosować określone narzędzia polityki społecznej w celu zmniejszenia nierówności w dostępie do pewnych rodzajów dóbr. J. Stiglitz podkreśla, że pojawiła się w związku z tym *koncepcja egalitaryzmu ukierunkowanego*, zgodnie z którą konsumpcja pewnych dóbr nie powinna zależeć od poziomu dochodu, czy też zamożności jednostki. Jest to jednak bardzo dyskusyjne. Wśród wielu argumentów przeciwko wprowadzaniu programów, których celem jest zmniejszenie nierówności w dostępie do lokalnych usług publicznych, w literaturze zwraca się uwagę na trzy podstawowe: suwerenność konsumenta, ukierunkowanie redystrybucji oraz nieefektywność lokalizacji [Stiglitz, 2004, s. 895 i n.].

Suwerenność konsumenta

Podstawowym argumentem jest „suwerenność konsumenta” oznaczająca, że ludzie powinni mieć prawo wyboru preferowanych przez siebie dóbr, również publicznych. Władze państwowe nie powinny narzucać swoich preferencji społecznościom lokalnym. Jeśli programy zorientowane na zmniejszenie nie-

równości w dostępie do lokalnych dóbr publicznych są skuteczne, powodują zniekształcenia wzorców konsumpcji. Mogą prowadzić do większej konsumpcji lokalnych dóbr publicznych i mniejszej dóbr prywatnych niż programy redystrybucyjne polegające na wypłacie określonych świadczeń w gotówce. Dotacje celowe (również w zakresie, w jakim są skuteczne) wywołują zniekształcenia struktury dóbr dostarczanych przez samorząd. Mogą na przykład pobudzać rozwój edukacji, ale powodować ograniczenia wydatków na ochronę środowiska, w sytuacjach takich dochodzi do straty społecznej. U podstaw tego podejścia leży liberalna zasada możliwości wolnego wyboru.

Trudności w wyborze społeczności – beneficjentów redystrybucji

Drugi argument przeciwko programom mającym na celu redystrybucję dochodów między społecznościami lokalnymi mówi, że programy redystrybucyjne są źle ukierunkowane. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego mieszkają zarówno ludzie biedni, jak i bardzo bogaci. Program mający na celu redystrybucję zasobów na rzecz społeczności o przeciętnie niskich dochodach może prowadzić do obniżenia stopy opodatkowania. Efektem jest tak naprawdę osiągnięcie korzyści głównie przez najbogatszych członków tychże niezamożnych społeczności. Konkretne programy mają jednak swoje zalety, na przykład program dożywiania dzieci w szkołach może znacznie lepiej służyć kierowaniu środków i osiągnięciu zamierzonych celów niż programy nastawione na redystrybucję dochodów między rodzinami.

Nieefektywność lokalizacji

Zgodnie z tym argumentem, polityka redystrybucji dochodów między społecznościami lokalnymi prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów w przestrzeni. Może ona zniekształcać i wpływać niekorzystnie na decyzje jednostek dotyczące wyboru miejsca zamieszkania, jak również na decyzje podmiotów gospodarczych o lokalizacji swej działalności.

Bardzo mobilne jest społeczeństwo amerykańskie, w warunkach europejskich nie ma to już takiego znaczenia. Decyzje ludzi o zmianie miejsca zamieszkania uwarunkowane są bardzo wieloma czynnikami, ale szczególnie istotne znaczenie mają czynniki ekonomiczne. Najważniejsze znaczenie ma wysokość wynagrodzenia, warunki pracy, lecz także niższe podatki i większa dostępność do preferowanych dóbr publicznych. Względny efektywności ekonomicznej sprawiają, że w wyniku zmian popytu i technologii ludzie przenoszą się tam, gdzie ich praca jest najbardziej produktywna. Proces ten może prowadzić do wyludniania się niektórych miejscowości czy nawet całych regionów i jednoczesnego dynamicznego zasiedlania innych. W USA pomoc federalna, nastawiona na redystrybucję dochodów między różnymi społecznościami lokalnymi, pozostaje często w sprzeczności z wymogiem efektywnej alokacji zasobów pracy i kapitału [Stiglitz, 2004, s. 896-897]. Zarówno wysokość podatków lokalnych i opłat publicznoprawnych, jak również zakres oraz poziom usług komunal-

nych dostępnych w danej jednostce samorządu terytorialnego, mogą nieprawidłowo odzwierciedlać rzeczywisty potencjał ekonomiczny jej mieszkańców. Nieefektywność spowodowana taką sytuacją, może nie mieć dużego znaczenia w krótkiej perspektywie, ale może zwiększyć się znacznie w dłuższym okresie czasu. Może okazać się, że mieszkańcy pozostaną w społeczności nieefektywnej zamiast przeprowadzić się do innej, bardziej produktywnej. W takim wypadku lepszym rozwiązaniem może być przeznaczanie środków na motywowanie do emigracji z jednostek nieefektywnych. Konkretnie warunki mogą oznaczać, że nie powinno się wspierać finansowo wielkich aglomeracji i będących ich częścią ubogich dzielnic śródmiejskich, podmiejskich. Udzielanie pomocy tym dzielnicom może prowadzić do utrwalania zupełnie nieefektywnych wzorców lokalizacji. Problem nieefektywności lokalizacji był konsekwencją polityki redystrybucji dochodów między społecznościami lokalnymi. Wynika z tego, iż polityka zmniejszenia nierówności między ludźmi, powinna prowadzić do redystrybucji dochodów przede wszystkim poszczególnych osób, a nie całych jednostek samorządu terytorialnego.

Sposób myślenia, na którym opiera się model Ch. Tiebout był sporym wyzwaniem dla tradycyjnego podejścia do finansów publicznych, w którym krytykowano konkurencję podatkową jako destrukcyjną (ze względu na zjawisko ekonomii skali oraz fiskalne efekty zewnętrzne). Dlatego też postulowano koordynację podatkową na szczeblu państwa i regulację usług publicznych. Luka w podejściu tradycyjnym polegała jednak na koncentracji na generowaniu dochodów publicznych z pominięciem celu, na który mają one być przeznaczone. Tymczasem w teorii wyboru publicznego gromadzenie dochodów nie jest celem samym w sobie, a „podatki nie mają legitymizacji same w sobie, ale jedynie w wydatkach publicznych, których oczekują obywatele” [Blankart, 2002, s. 368]. Właściwie pojmowana konkurencja między jednostkami samorządu terytorialnego może promować efektywność finansów samorządowych i usług komunalnych. Z tego punktu widzenia konieczna jest deregulacja dostarczania usług komunalnych i jak najszerszy zakres konkurencji. Niebezpieczeństwo działań monopolistycznych sprawia, że powinny być powołane instytucje do regulacji określonych obszarów funkcjonowania władz i przedsiębiorstw komunalnych, ale powinny one być demokratyczne i zdecentralizowane [Blankart, 2002, s. 374].

Zależność K. Wicksella w warunkach konkurencji i globalizacji

Linia analizy, której przewodził szwedzki ekonomista Knut Wicksell, koncentrowała się na tym jak w praktyce skutecznie dostarczać dobra publiczne. Z powodu niemożliwości ujawniania indywidualnych preferencji w systemie demokratycznym, polityczny proces głosowania musiał zostać zastąpiony licytowaniem na rynku. W ten sposób wybór publiczny stał się immanentną częścią procesu fiskalnego. W koncepcji tej system podatkowy powinien być oparty na indywidualnych preferencjach: dostarczanie dóbr i usług publicznych oraz ich finansowanie powinno być zorganizowane na zasadach podobnych do trans-

akcji rynkowych. Podejście takie wynikało z obserwacji wpływu różnych grup interesu na władze publiczne szukające ich poparcia. Lobbying poszczególnych grup interesu powoduje, że demokracja traci swoją legitymizację a poziom podatków, wydatków oraz ich struktura nie odzwierciedlają aktualnych preferencji obywateli [Wickman i Lingle, 2007].

Zależność K. Wicksella oznacza związek pomiędzy ilością konkretnego dobra lub usług dostarczanych przez sektor publiczny a wysokością opłat i podatków, które mieszkańcy muszą płacić za te dobra i usługi. K. Wicksell (1896) i E. Lindahl (1919) przedstawili model wskazujący, iż jeżeli decyzje dotyczące wydatków publicznych i ich finansowania są podejmowane jednocześnie i na zasadach jedności (lub quasi-jedności), pomiędzy tymi dwiema zmiennymi pojawia się perfekcyjnie ścisły i ważny związek [Breton i Frascini, 2004]. Zakładając, że jednostki samorządu są organizmami konkurencyjnymi, transfery wyrównawcze z budżetu państwa służą zabezpieczeniu równych szans w dostępie do korzyści z konkurencji. W literaturze pojawił się argument, że konkurencja pomiędzy władzami lokalnymi, jeśli jest konkurencją doskonałą i niezniekształcaną przez brak informacji, również powinna generować całkowicie ścisłe zależności wickselliańskie [Breton, 1996]. Rzeczywista konkurencja nie jest jednak perfekcyjna i zawsze pojawiają się problemy nierównego dostępu do informacji, w konsekwencji tego zależności pomiędzy ilością dóbr i usług publicznych, a wysokością opłat jakie trzeba za nie ponieść nie są perfekcyjnie ścisłe. Jednak jeśli istnieje jakiś zakres konkurencji, zależności wickselliańskie pojawiają się. Im są one bardziej ścisłe tym mniejsza „strata” korzyści dotyka mieszkańców (konsumentów). Innymi słowy dotacje wyrównawcze z punktu widzenia konsumenta polepszają alokację zasobów i podwyższają efektywność zaspokajania potrzeb komunalnych [Buchanan, 1952, s. 208-217].

Model efektywności w dostępie do dóbr publicznych jest jedynie konstrukcją teoretyczną i jako taki ma niewielkie znaczenie praktyczne. Wszechwiedzący arbiter nie istnieje w rzeczywistości i dlatego należy zająć się kwestią ujawniania preferencji. Z tego względu potrzebny jest wicksellowski punkt widzenia [Musgrave, 2005, s. 39]. Potrzebny jest mechanizm wzajemnej zgody, przyjmuje on formę głosowania. Zarówno strona dochodów podatkowych w budżecie, jak i strona wydatków muszą być przedmiotem wspólnej decyzji. Toteż K. Wicksell proponował kolejne rundy głosowań nad pakietami programów łączących konkretne wydatki z przeznaczeniem wpływów podatkowych. Obywatele mają bodziec do jak najlepszego wykorzystania procesu głosowania, gdyż muszą zaakceptować jego wyniki. Przy osiągnięciu w głosowaniu „przybliżonej jedności” osiągnięte jest rozwiązanie korzystnego opodatkowania. Obywatele muszą jedynie ponieść, jak to określił E. Lindahl, „ceny podatkowe”, w zgodzie z ich krańcową oceną korzyści. Opodatkowanie zapewnia rządowi nie tylko niezbędne środki finansowe, lecz służy także ujawnianiu preferencji.

W koncepcji K. Wicksella każdy obywatel powinien płacić podatki w wysokości odpowiadającej kosztom konsumowanych dóbr publicznych. Rząd natomiast powinien w jasny i prosty sposób informować o wszystkich konsekwencjach podatków i wydatków publicznych. Z wicksellowszego podejścia do podatków

wynika konkluzja, iż w oportunistycznej polityce podatkowej uruchamiane są silne wpływy polityków i administracji prowadzące do wzrostu obciążeń podatkowych [Wickman i Lingle, 2007]. Nie była to jednak propozycja likwidacji większości podatków, lecz poszukiwanie rozwiązania zapewniającego długookresową stabilizację finansowania sektora publicznego w ramach procesu demokratycznego.

Niewątpliwie powiązanie wysokości podatków z zakresem korzystania z usług publicznych jest sprzeczne z podejściem przyjętym we współczesnej teorii podatku w Polsce, w której podatek jest przymusowym świadczeniem o charakterze ogólnym i nieodpłatnym [Głuchowski, 1993, s. 5]. Zasadniczo różne podejścia do przedmiotowej kwestii związane są z różnymi funkcjami przypisywanymi podatkom, które również zmieniały się w czasie i ewoluowały razem z różnymi nurtami w ekonomii [Fedorowicz, 1998, s. 73 i n.]. Świadome przypisywanie podatkom celów redystrybucyjnych pociąga za sobą teoretyczny i praktyczny problem właściwego rozłożenia ciężaru opodatkowania. Historycznie rzecz biorąc wykształciły się w tym zakresie dwa nurty: podejście według zasady korzyści (ekwiwalentności) oraz podejście według zasady zdolności płatniczej [Pietrewicz, 1993, s. 15]. Zgodnie z pierwszą zasadą każdy obywatel powinien płacić podatki proporcjonalnie do bezpośrednich korzyści z działalności władz publicznych i dostarczanych przez nie usług. Działalność państwa i samorządu terytorialnego traktowana jest jak działalność podmiotów świadczących usługi, za które płacą osoby korzystające z nich, w formie podatków. Z kolei zasada zdolności płatniczej przyjmuje, że korzyści podatników nie mają znaczenia a podatki nie mogą bezpośrednio być traktowane jako cena za usługi publiczne. Podstawą wysokości płaconych podatków powinna być indywidualna zdolność do zapłaty, oznaczająca w przypadku podatków dochodowych progresywną skalę podatkową. Tak więc obecnie nie ma powszechnie uznanych zasad opodatkowania, kontrowersje między różnymi nurtami szkół neoklasycznych i neokeynesowskich są znaczne. Niemniej jednak można postawić tezę, że traktowanie obciążeń podatkowych i paropodatkowych (w postaci częściowej odpłatności za usługi publiczne), w kategoriach ekwiwalentności i konkurencji, jest bardziej do przyjęcia w finansach samorządu terytorialnego, które pełnią funkcje redystrybucyjne w zakresie o wiele mniejszym niż finanse publiczne na szczeblu państwa. Rola zasady korzyści jako podstawy kształtowania systemu podatkowego jest w praktyce bardzo ograniczona – można się jednak do niej odwołać w przypadku wielu usług komunalnych, w przeciwieństwie do usług związanych z funkcjonowaniem państwa jako całości i finansowanych z budżetu centralnego.

Zmiany w opisywanych zależnościach, zauważyć można uwzględniając w analizie procesy globalizacji ekonomicznej. W odniesieniu do władzy i systemu finansów publicznych, główną konsekwencją globalizacji jest osłabianie zależności Wicksella. Kapitał dużych korporacji jest bardzo mobilny, więc korporacje mogą grozić przeniesieniem się z danej jednostki samorządu, jeśli nie gwarantuje ona usług komunalnych na odpowiednim poziomie i za odpowiednią cenę. W podobny sposób przedsiębiorstwa mogą powodować presję

na wysokość podatków lokalnych, które płać. Już to podkopuje opisywaną zależność. Jednak dalszym następstwem konieczności dostarczania dóbr i usług publicznych korporacjom po cenach, które nie są wystarczające do pokrycia kosztów samorządu w ich wytworzeniu i dostarczeniu, jest dostarczanie usług komunalnych indywidualnym mieszkańcom po cenach wyższych niż wynika to z kosztów. To ostatecznie osłabia zależności Wicksella. Nie dotyczy to jednak wszystkich jednostek samorządu w tym samym stopniu. Szczególnie młode i słabe finansowo jednostki terytorialne nie są w stanie konkurować z innymi, nawet w niezglobalizowanym otoczeniu. Potrzeba wyrównawczych transferów finansowych będzie się więc zwiększać wraz z postępującą globalizacją. Dlatego, jeśli traktujemy w analizie jednostki samorządu jako podmioty konkurujące, dotacje z budżetu państwa powinny być traktowane jako transfery pełniące funkcję stabilizującą i motywującą do konkurowania, a nie transfery redystrybucyjne [Breton i Fraschini, 2004, s. 16].

Pozytywne i negatywne szoki dochodowe a stopień decentralizacji

Jednym z ważniejszych zarzutów do teoretycznych rozważań i założeń Ch. Tiebout był fakt, iż w rzeczywistości nie ma takiej liczby jednostek samorządu terytorialnego, aby mogły one między sobą swobodnie konkurować. Również w analizach nawiązujących do zależności K. Wicksella podkreślano znaczenie konkurencji. Przyjmując praktyczne ograniczenia konkurencji jednostek lokalnych, należy zwrócić uwagę, że w obu przypadkach linia myślenia opierała się na dużej decentralizacji systemu finansów publicznych. Konstatacja taka ma fundamentalne znaczenie w rozważaniach dotyczących efektywności finansów samorządu terytorialnego.

Na tle powyższych konstrukcji teoretycznych można przedstawić hipotetyczne scenariusze sytuacji finansowej samorządu terytorialnego w odmiennych uwarunkowaniach. Scenariusze kształtowania się sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zależą w dużym stopniu od zakresu decentralizacji zadań publicznych i sposobu ich finansowania. W bardziej scentralizowanych systemach finansów publicznych konsekwencje wystąpienia szoków dochodowych prowadzą do poważnych zakłóceń w gospodarce finansowej samorządu, a przede wszystkim prawdopodobieństwo pojawienia się negatywnych szoków dochodowych jest znacznie większe. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia efektywności finansów jednostek samorządu terytorialnego. W przedstawionych scenariuszach (zestawienie 1 i 2), ważny jest nie tylko zakres dochodów transferowanych z budżetu państwa, ale przede wszystkim ich charakter: ogólny lub celowy. Znaczącym elementem w kształtowaniu przedstawionych sytuacji jest bowiem możliwość racjonalizacji lub ograniczenia wydatków na szczeblu zdecentralizowanym, czyli przy jak najlepszym rozpoznaniu potrzeb społecznych. Działania takie jak wiadomo wyklucza celowy charakter transferów z budżetu państwa. W systemach o dużym stopniu centralizacji, w sytuacji obniżenia transferów z budżetu państwa, władze lokalne pozbawione są realnej możliwości zwiększenia dochodów własnych. Na kategorię tę skła-

dają się przede wszystkim podatki lokalne i opłaty za usługi. Władze lokalne mogą zastosować strategię zwiększenia dochodów własnych z jednego lub drugiego źródła, ale jeśli stanowią one niewielką część dochodów, możliwości w tym zakresie są ograniczone, tym bardziej że w systemach scentralizowanych samorządy terytorialne mogą nie posiadać żadnych instrumentów władztwa podatkowego. Sięgają w takiej sytuacji po dochody zwrotne, które w funkcji miękkich ograniczeń budżetowych prowadzą do jeszcze poważniejszego kryzysu finansów samorządowych. Dochodzi do spirali zadłużenia i utraty kontroli nad kosztami obsługi długu. W sytuacji ekstremalnej niezbędna jest jakaś forma pomocy finansowej z budżetu państwa, której koszty ponoszą wszyscy podatnicy. Prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnego szoku dochodowego rośnie ponadto w jednostkach słabiej rozwiniętych, z niskim poziomem dochodów własnych *per capita* i wysokimi wydatkami społecznymi.

W zestawieniu 1 zawarto hipotetyczny scenariusz kształtowania się sytuacji finansowej, spowodowany ograniczeniem transferów z budżetu państwa w scentralizowanym systemie finansów publicznych, w którym ponad połowę dochodów samorządu terytorialnego stanowią zewnętrzne źródła finansowania.

Zestawienie 1. Konsekwencje szoków dochodowych w scentralizowanym systemie finansów publicznych

Scentralizowany system finansów publicznych	
Struktura źródeł finansowania samorządu terytorialnego: 40% dochody własne, 60% dochody zewnętrzne	
Kryzys finansów publicznych ↓	
Ograniczenie transferów z budżetu państwa ↓	
Niebezpieczeństwo wystąpienia szoków dochodowych w budżetach samorządu terytorialnego ↓	
Szok negatywny ↓	Szok pozytywny ↓
Drastyczny spadek ogólnego poziomu dochodów, w sytuacji braku możliwości zwiększenia dochodów własnych i możliwości obniżenia lub racjonalizacji wydatków komunalnych ↓	Drastyczny spadek ogólnego poziomu dochodów kompensowany lepszym zarządzaniem dochodami własnymi i obniżaniem oraz racjonalizacją wydatków komunalnych ↓
Wysoki deficyt budżetowy, pogorszenie sytuacji finansowej, drastyczne ograniczenie zakresu usług publicznych i konieczność pomocy finansowej z budżetu państwa	Przejściowy deficyt budżetowy, motywacja do lepszego zarządzania finansami i konieczność czasowego ograniczenia zakresu lub poziomu usług publicznych
100% ← Prawdopodobieństwo wystąpienia szoku ⇒ 0%	

Źródło: opracowanie własne

W systemach finansów publicznych charakteryzujących się dużym zakresem decentralizacji, uwarunkowania negatywnych i pozytywnych szoków dochodowych są inne nie tylko ze względu na zakres finansowania własnego i obcego, ale również strukturę źródeł dochodów zewnętrznych i ich większą elastycz-

ność. W ujęciu modelowym dochody samorządu terytorialnego opierają się na podatkach od nieruchomości, nie tylko wydajnych fiskalnie, ale co ważne niewrażliwych na cykle gospodarcze oraz na subwencjach o charakterze ogólnym, w przypadku których samorząd terytorialny ma samodzielność wydatkową. Duży zakres opłat za usługi umożliwia pewne zwiększenie wpływów z tego tytułu. Zdecentralizowane systemy finansów publicznych charakteryzują się również szerszym dostępem jednostek komunalnych do rynku finansowego i źródeł zwrotnych, oraz bezzwrotnych z funduszy parabudżetowych.

Zestawienie 2. Konsekwencje szoków dochodowych w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych

Zdecentralizowany system finansów publicznych	
Struktura źródeł finansowania samorządu terytorialnego: 60% dochody własne, 40% dochody zewnętrzne	
Kryzys finansów publicznych ↓	
Ograniczenie transferów z budżetu państwa ↓	
Niebezpieczeństwo wystąpienia szoków dochodowych w budżetach samorządu terytorialnego ↓	
Szok negatywny ↓	Szok pozytywny ↓
Spadek ogólnego poziomu dochodów, w sytuacji możliwości zwiększenia dochodów własnych i braku możliwości obniżenia lub racjonalizacji wydatków komunalnych ↓	Spadek ogólnego poziomu dochodów kompensowany lepszym zarządzaniem dochodami własnymi i racjonalizacją wydatków komunalnych ↓
Wysoki deficyt budżetowy, pogorszenie sytuacji finansowej i konieczność pewnego ograniczenia zakresu lub poziomu usług publicznych	Przejęciowy deficyt budżetowy, motywacja do lepszego zarządzania finansami
0% ← Prawdopodobieństwo wystąpienia szoku ⇒ 100%	

Źródło: opracowanie własne

W systemie zdecentralizowanym możliwości elastycznego i bardziej adekwatnego do konkretnej sytuacji zarządzania finansami są dużo większe niż w sytuacji dużej centralizacji dochodów i wydatków publicznych. Efektywności sprzyja również możliwość wyboru w ramach dochodów własnych: bądź strategii podwyższania podatków lokalnych w celu większej redystrybucji, bądź strategii podwyższania opłat za usługi komunalne i dążenie w większym stopniu do realizacji zasady adekwatności. Oczywiście możliwości reagowania na zmieniającą się sytuację finansową, kryzys w całym systemie finansów publicznych, zmianę ustawodawstwa, skutkującego ograniczeniem dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego – jest inne w jednostkach o zróżnicowanej sytuacji finansowej, mierzonej wysokością dochodów własnych *per capita*. Zarówno w systemie o wysokim stopniu centralizacji, jak i zdecentralizowanym, możliwości podniesienia opłat za usługi komunalne, zwiększenia podatków lokalnych bądź też zmniejszenia wydatków są bardziej ograniczone w samo-

rządach charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju ekonomicznego. Tym bardziej że w jednostkach takich potrzeby społeczne są zwykle duże i rośnie presja na wydatki bieżące.

Zwiększenie stopnia decentralizacji powoduje najczęściej konieczność większego wyrównywania i konstruowania w tym celu odpowiednich dotacji z budżetu państwa. Jest to trudny problem w polityce finansowej. Z jednej strony transfery te traktowane są jako instrument ograniczający samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zróżnicowanie poszczególnych samorządów jest znaczne, nawet w ramach samej Unii Europejskiej [DEXIA, 2004]. Subwencje i dotacje z budżetu wyższego szczebla są obecnie niezbędnym i nierozłącznym elementem każdego systemu finansów lokalnych. Poważnym wyzwaniem w warunkach wysoce zdecentralizowanego systemu finansów publicznych jest jego reformowanie w sytuacji kryzysu całego systemu finansów publicznych w państwie. Jak wskazuje praktyka bardzo trudne jest wyważenie racji w jakim stopniu kryzys spowodowany jest nadmiernymi wydatkami publicznymi na szczeblu lokalnym. W takich sytuacjach często górę biorą argumenty polityczne, a nie ekonomiczne i społeczne.

Dylematy wyboru pomiędzy własnymi i zewnętrznymi źródłami finansowania samorządu terytorialnego oraz instrumentami w ich ramach, związane są z koniecznością zapewnienia źródeł finansowania działalności związanej z realizowaniem zadań o charakterze publicznym. Państwo tworząc prawne podstawy systemu ekonomiczno-finansowego samorządu przyczynia się do kształtowania polityki finansowej poszczególnych ogniw zdecentralizowanych organów publicznych, lecz zarazem samo uprawia politykę finansową. Dokonując wyboru odpowiedniej do danych warunków metody pozyskiwania środków finansowych i odpowiednich zewnętrznych źródeł zasilania finansowego samorządu władze państwowe powinny zawsze określać cele przyświecające ich decyzjom. Tworzenie jak najlepszych warunków do rozszerzania niezależności finansowej wszystkich szczebli samorządu terytorialnego zarówno na bazie dochodów własnych, jak i transferów z budżetu centralnego, leży w interesie państwa, a także lokalnych społeczności.

Konsekwencją decentralizacji finansów publicznych jest zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej poszczególnych samorządów, a co za tym idzie pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna. Rozbieżność pomiędzy źródłami dochodów a koniecznymi wydatkami, wynikającymi z przypisanych zadań, może być bardzo duża. Sytuacja nierównowagi dochodów i wydatków pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz publicznych powoduje tzw. problem nieadekwatności, czyli pionowej nierównowagi fiskalnej. Jednostki samorządu terytorialnego różnią się między sobą stopniem rozwoju społeczno-ekonomicznego i różnice te nasilają się w wyniku decentralizacji i zwiększania ich niezależności [Guziejewska, 2006, s. 7]. Skutkiem jest duże zróżnicowanie wskaźników dochodów własnych na jednego mieszkańca w samorządach na tym samym szczeblu podziału terytorialnego (pozioma nierównowaga fiskalna) i konieczność wyrównywania tzn. subwencjonowania budżetów komunalnych z budżetu państwa. Konieczność wyrównawczego zasilania jednostek samorządu terytorialnego ma wyraz w do-

minującej obecnie w teorii i praktyce finansów zasadzie subsydiarności¹. Bardzo różna struktura dochodów, szczególnie w podziale na własne i transferowane z budżetu państwa ma oczywiście zasadniczy wpływ na kształtowanie się przedstawionych wcześniej scenariuszy i możliwości pojawienia się pozytywnych efektów dochodowych. W praktyce dużo zależy również od warunków ekonomiczno-społecznych, geograficznych, zamożności i bieżącej kondycji finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Ostatnie doświadczenia z decentralizacją fiskalną w krajach rozwijających się oraz transformujących swoje gospodarki, sprowokowały do postawienia pytania, czy decentralizacja fiskalna może podważać stabilność makroekonomiczną [Wildasin, 1998]. W wielu krajach transfery z budżetu państwa do budżetów samorządów terytorialnych, zwiększyły deficyty fiskalne na szczeblu centralnym, powodując presję na banki centralne do monetyzacji dodatkowego długu i podważając stabilność cen. W innych z kolei krajach władze państwowe próbując kontrolować deficyt budżetowy, zredukowały transfery do budżetów samorządów terytorialnych, powodując narastanie deficytów fiskalnych na niższych szczeblach władz publicznych.

Przeprowadzone dotychczas badania empiryczne nie wykazały ścisłych zależności pomiędzy stopniem decentralizacji fiskalnej a wzrostem gospodarczym i innymi wskaźnikami makroekonomicznymi. W przypadku wykorzystania różnych wskaźników decentralizacji rezultaty badań zmieniały się zasadniczo, co wskazuje jak słabe są wyniki estymacji [Ebel i Yilmaz, 2002, s. 19]. Ponadto analiza wpływu decentralizacji fiskalnej na wskaźniki makroekonomiczne wymaga zarówno technik ilościowych, jak i jakościowych, które uwzględniają zróżnicowane struktury instytucjonalne poszczególnych państw. Znaczenie jakościowych mierników decentralizacji i niedoskonałości miar statystycznych, w kontekście dyskutowanych zależności podkreśla się w badaniach OECD [Guziejewska, 2007, s. 5-18].

Ekonomiści zwracają uwagę na metodologiczne problemy w badaniu zależności pomiędzy decentralizacją a wzrostem gospodarczym i stabilnością w ujęciu makroekonomicznym.

Do najważniejszych należą [Martinez-Vazquez i McNab, 2001, s. 11 i n.]:

- luki w empirycznych modelach estymacji, ponieważ długoterminowy wzrost gospodarczy jest funkcją bardzo wielu zmiennych,
- brak jednej, satysfakcjonującej miary decentralizacji, która jest zjawiskiem wielowymiarowym,

¹ Konieczność wykorzystania dochodów kompensacyjnych nie budzi obecnie wątpliwości. W Polsce problemy nierównowagi fiskalnej nasiliły się zarówno po 1999 roku, w którym zwiększono zakres decentralizacji i zaczęły funkcjonować dwa wyższe szczeble samorządu, jak i po 2004 roku, w którym zaczęła obowiązywać nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie pojawia się w bardzo różnych przekrojach, np. udział dochodów własnych w dochodach ogółem w gminach wiejskich w Polsce wynosi niespełna 40%, podczas gdy w gminach miejskich ponad 60%: Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

- niebezpieczeństwo zakładania z góry określonej, oczekiwanej korelacji – podczas gdy zarówno decentralizacja, jak i wzrost gospodarczy to bardzo szeroko uwarunkowane pojęcia,
- zupełnie odmienne uwarunkowania ekonomiczne, społeczne, historyczne i kulturowe w krajach wysoko i słabo rozwiniętych.

Współczesnym wyzwaniem dla naukowców i decydentów jest identyfikacja struktur instytucjonalnych dla stabilnych, dojrzałych, zdecentralizowanych systemów finansów publicznych, które to struktury pomogą zapewnić satysfakcjonujący rozwój makroekonomiczny. Wyzwanie to dodatkowo komplikuje fakt, iż w różnych systemach pojawiają się różne problemy fiskalne i społeczne. Każdy system finansów publicznych ma swoją specyfikę; dotyczy to w szczególności krajów wysoko rozwiniętych.

Podsumowanie

Przedstawione konstrukcje teoretyczne mogą stanowić podstawę określenia sposobów zwiększania efektywności finansów samorządu terytorialnego. Dotyczy to zwłaszcza kwestii rzadko poruszanych w polskiej literaturze przedmiotu. Zaliczyć można do nich postulaty, takie jak:

- bardziej bezpośrednie uwzględnianie w polityce finansowej jednostek samorządu terytorialnego preferencji lokalnych podatników,
- wskazywanie na zależność pomiędzy zakresem dostarczanych dóbr publicznych a obciążeniami publicznoprawnymi na ich sfinansowanie,
- silniejsza identyfikacja lokalnego podatnika z jednostką terytorialną, w której mieszka i płaci podatki, co jest podstawą budowy rzeczywistego społeczeństwa obywatelskiego,
- nowe cele transferów wyrównawczych związane ze współczesnymi wyzwaniami, wynikającymi na przykład z procesu globalizacji,
- dążenie do jak najszerzej decentralizacji finansów publicznych, co umożliwia bardziej elastyczną gospodarkę finansami i zmniejsza prawdopodobieństwo negatywnych szoków dochodowych. Ze względu na koszty decentralizacji, jest to postulat poszukiwania pewnego optymalnego w konkretnych uwarunkowaniach stopnia decentralizacji².

Powyższe normatywne podejście umożliwia dążenie do ograniczania zjawiska tzw. iluzji fiskalnej. Polega ono na swego rodzaju złudzeniu podatników, że ciężary podatkowe są mniejsze niż w rzeczywistości, oraz że nie ma bezpośredniego związku pomiędzy wysokością wydatków publicznych a ponoszonymi obciążeniami podatkowymi i quasi podatkowymi. W obszarze finansów samorządowych jest to przekonanie mieszkańców, że wydatki finansowane przez wyższy

² Problem ten podkreślają Gaudemet i Molinier, stwierdzając, iż „daleko posunięta decentralizacja jest na ogół kosztowna”, w związku z tym, struktura federalna (jako w większym zakresie zdecentralizowana niż struktura unitarna państwa) jest bardziej odpowiednia dla krajów bogatych. Autorzy ci zwracają również uwagę na prawo Wagnera na szczeblu lokalnym [Gaudemet i Molinier, 2000, s. 156].

szczebel władz ich samych nic nie kosztują. Transfer środków finansowych z budżetu wyższego szczebla nie jest „nieodpłatny” z punktu widzenia ogółu mieszkańców danego kraju, ale może być tak postrzegany przez mieszkańców jednostki otrzymującej subwencję. Generalną konsekwencją takiej iluzji jest poważna kolizja z optymalną alokacją zadań i dochodów publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz państwowych i samorządowych [Due, 1963, s. 442]. Poważny problem polega na tym, że różnorodne instytucje, rozwiązania oraz instrumenty podatkowe i wydatkowe są zorganizowane w taki sposób, aby takie iluzje fiskalne utwierdzać [Buchanan, 1997, s. 163].

Nowoczesna koncepcja zarządzania publicznego (*New Public Management*) wprowadziła już wiele lat temu nowe paradygmaty zarządzania w sektorze publicznym. Komitet Zarządzania Publicznego w OECD definiuje tę koncepcję jako zarządzanie oparte na kulturze zorientowanej na wyniki i dążeniu do zmniejszania centralizacji sektora publicznego. Nowe paradygmaty charakteryzuje: koncentracja na rezultatach działalności w oparciu o wydajność, efektywność i jakość usług publicznych, organizowanie i finansowanie usług na poziomie najbliższym ich odbiorcom, możliwości wyboru i ujawniania preferencji mieszkańców, możliwości alternatywnej organizacji i finansowania usług [Mathiasen, 1999, s. 92].

Postulat dalszej decentralizacji państwa i poszukiwania źródeł potencjału rozwojowego w konsekwentnym budowaniu społeczeństwa obywatelskiego oraz umacnianiu gospodarki rynkowej w Polsce – nie jest już bynajmniej nieaktualny. Budowa nowoczesnej administracji i finansów publicznych to nadal poważne wyzwanie, a konsekwencją zaniechania dalszych reform jest „postępujące osłabienie efektywności systemu instytucji publicznych” [Kulesza, 2007]. Konsekwencje decentralizacji i reform terytorialnych dla jakości rządzenia i zwiększania poziomu demokratycznej kontroli nie są jednoznaczne. Wiele przemawia za tym, że decentralizacja nie jest łatwym sposobem na przezwyciężenie patologii pojawiających się na styku gospodarki i polityki, a być może nawet zwiększa ich zakres [Wojtyna, 2002, s. 2].

Badania nad rolą decentralizacji oraz znaczeniem konkurencji i zasad ekwiwalentności w efektywnym zarządzaniu finansami publicznymi, będą więc, coraz bardziej pożądane i interesujące.

Bibliografia

- Bewley T., [1981], *A critique of Tiebout's theory of local public expenditures*, „Econometrica”, t. 49.
- Blankart Ch. B., [2002 September], *A public choice view of tax competition*, „Public Finance Review”, Vol. 30, No. 5.
- Breton A., [1996], *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, New York.
- Breton A., Fraschini A., [2004], *Intergovernmental equalization grants: some fundamental principles*, Department of Public Policy and Public Choice – POLIS, Working paper No. 42, www.polis.unipmn.it/pubbl
- Broadway R., Wildasin D., [1984], *Public sector economics*, Boston.

- Brzozowska K., [2006], *Partnerstwo publiczno-prywatne*, CeDeWu, Warszawa.
- Buchanan J. M. [1952], *Federal grants and resource allocation*, „Journal of Political Economy”, Vol. 60.
- Buchanan J.M., [1997], *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa.
- Byrne T., [1994], *Local government in Britain*, Penguin Books, London.
- Coombs H.M., Jenkins D.E., [1994], *Public sector financial management*, Chapman & Hall, London.
- Dalby B., [1996], *Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants*, „International tax and public finance”, No. 3.
- DEXIA, [2004], *Local Finance in the European Union, Trends 1998/2003*, www.dexia-creditlocal.fr
- Dixit A., Londregan J., [1998], *Fiscal federalism and redistributive*, „Journal of Public Economics”, No. 68.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., [2005], *Finanse samorządowe. Narzędzia-Decyzje-Procesy*, PWN, Warszawa.
- Due J.F., [1963], *Government Finance. An Economic Analysis*, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois.
- Ebel R.D., Yilmaz S., [2002], *On the measurement and impact of fiscal decentralization*, Policy Research Working Paper 2809, World Bank Institute.
- Fedorowicz Z., [1991], *Podstawy teorii finansów*, Studia Finansowo-Bankowe SGH, Poltext, Warszawa.
- Fedorowicz Z., [1998], *Polityka fiskalna*, WSzB, Poznań.
- Feld L.P., [1997], *Exit, voice and income taxes: The loyalty of voters*, „European Journal of Political Economy”, Vol. 13.
- Flynn N., [1993], *Public sector management*, London.
- Gaudemet P. M., Molinier J., [2000], *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Głuchowski J., [1993], *Polskie prawo podatkowe*, PWN, Warszawa.
- Golinowska S., [1994], *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, PWN, Warszawa.
- Gordon R., [1983], *An optimal taxation approach to fiscal federalism*, „Quarterly journal of economics”, No. 4(93).
- Guziejewska B., [2006], *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, „Samorząd Terytorialny” nr 9.
- Guziejewska B., [2007], *Wybrane problemy decentralizacji finansów publicznych w świetle badań OECD*, „Samorząd Terytorialny” nr 3.
- Hampton W., [1991], *Local government & urban politics*, London.
- Heine K., [2006], *Interjurisdictional competition and the allocation of constitutional rights: A research note*, „International Review of Law and Economics”, No. 26.
- Henley D., Likierman A., Perrin J., Evans M., Lapsley I., Whiteoak J., [1993], *Public sector accounting and financial control*, Chapman & Hall, London.
- Herber B.P., [1979], *Modern public finance*, Richard D. Irwin INC, Illinois.
- Kessler A. S., Lulfesmann Ch., [2005], *Tiebout and redistribution in a model of residential and political choice*, „Journal of Public Economics”, No. 89.
- Kornberger-Sokołowska E., [2001], *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., [2005], *Absorpcja środków Unii Europejskiej a racjonalizacja wydatków publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, (red.) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., [2005], *Dylematy racjonalizacji wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, (red.) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej, Lublin.

- Krelove R., [1992], *Efficient tax exporting*, „Canadian Journal of Economics”, No. 1(25).
- Kulesza M., [2007], *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd terytorialny” nr 9 (201).
- Mathiasen D.G., [1999], *The New Public Management and Its Critics*, „International Public Management Journal”, No. 2(1).
- Martinez-Vazquez J., McNab R.M., [2001], *Fiscal decentralization and economic growth*, Working Paper 01-01, Georgia State University, www.isp-aysps.gsu.edu
- Mieszkowski P., Zodrow G.R., [1996], *Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods*, „Journal of Urban Economics”, t. 19.
- Misiąg W., [2004], *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 1 specjalny, NIK.
- Misiąg W. (red), [2005], *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, IBnGR, Warszawa.
- Morawski W., [2001], *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., [1973], *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hil Book Company, Fourth Edition.
- Musgrave R.A., [2005], *Natura państwa fiskalnego – korzenie mojego myślenia*, „Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Muzellec R., [2000], *Finances publiques*, Editions Dalloz, Paris.
- Newton K., Karran T.J., [1995], *The politics of local expenditure*, London.
- Oates W.E., [1972], *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates W.E., [1999], *An essay on fiscal federalism*, „Journal of Economic Literature”, Vol. XXXVII.
- Osiatyński J., [2006], *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa.
- Owsiak S. (red.), [2002], *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Owsiak S., [2004], *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola państwowa” nr 1 specjalny, NIK, Warszawa.
- Owsiak S., [2005], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Pietrewicz M., [1993], *Polityka fiskalna*, Studia Finansowo-Bankowe SGH, Poltext, Warszawa.
- Poniatowicz M., [2007], *Samorząd terytorialny w Polsce jako beneficjent pomocy strukturalnej UE w latach 2007-2013*, [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, (red.) K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), [2006], *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, praca zbiorowa, Oficyna Wydawnicza SGH, Wyd. II, Warszawa.
- Stiglitz J.E., [1983], *Public goods in open economies with heterogeneous individuals*, [w:] *Location analysis of public facilities*, (red) J.T. Thisse, H.G. Zoller, Elsevier-North Holland, New York.
- Stiglitz J.E., [2004], *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Szewczuk A., [2005], *Narzędzia i procedury kreowania rozwoju lokalnego na tle potrzeb infrastrukturalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, II Forum Samorządowe, Szczecin.
- Tiebout Ch., [1956], *A pure theory of local expenditure*, „Journal of political economy”, t. 64.
- Wickman K., Lingle Ch., [2007], *Tax policy as though people really mattered*, *EEI Opinion Paper*, www.european-enterprise.org, European Enterprise Institute, Brussels.
- Wildasin D.E., [1998], *Fiscal aspects of evolving federations: Issues for policy and research*, The World Bank, Development Research Group, Policy Research Working Paper No. 1884, www.worldbank.org
- Winiarski B. (red.), [2000], *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa.
- Wojtyna A., [2002], *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” nr 10.
- Ziółkowska W., [2005], *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

THE EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE

Summary

Increasing the effectiveness of public finance in decentralized systems is a major challenge to both economic theory and practice. In broad terms, economic effectiveness means the relationship between the value of outlays incurred and the effects obtained thanks to these outlays. In the public finance sector, such calculations are difficult because the effects of operations in this sector are often impossible to measure. Studies of the effectiveness of local government finance in Poland tend to focus on a number of selected aspects, yet they rarely deal with the issue of effectiveness in the context of competition and payment for public services, the author says.

Guziejewska describes the basic assumptions of two theoretical models known from research reports published abroad: a model developed by American economist Charles Tiebout and a theory proposed by Swedish economist Knut Wicksell. Both these theories deal with competition between local communities and the problem of preferential treatment with regard to public goods and payment for these goods. Even though these theoretical models have their limitations, both Tiebout and Wicksell point to the need to decentralize local finances, Guziejewska says. She presents different scenarios for income shocks in local government budgets, in both the centralized and decentralized systems.

The theories described by the author are the basis for formulating certain recommendations related to the rationalization of local government finance, including more direct use of tax breaks for local taxpayers, the equivalence of burdens imposed on public institutions, and the need to counteract "fiscal illusions."

Keywords: decentralization, local government finance, effectiveness, the Tiebout hypothesis, the Wicksell model