

**Decentralizacja
fiskalna
jako ograniczenie
zjawiska
Lewiatana**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Beata Guziejewska

**Decentralizacja
fiskalna
jako ograniczenie
zjawiska
Lewiatana**

Beata Guziejewska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Finansów, Katedra Finansów Publicznych
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENCI

Marzanna Poniatowicz, Magdalena Ziolo

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

REDAKCJA

Monika Poradecka

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Jakubczyk

PROJEKT OKŁADKI

Polkadot Studio Graficzne

Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz

Grafika wykorzystana na okładce: www.freepik.com / @bazzier

© Copyright by Beata Guziejewska, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

<https://doi.org/10.18778/8220-802-3>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.10536.21.0.M

Ark. wyd. 20,0; ark. druk. 19,25

ISBN 978-83-8220-802-3

e-ISBN 978-83-8220-803-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Podsektor samorządowy jako element sektora publicznego w kontekście ryzyka czynników niefinansowych (ESG)	15
1.1. Istota oraz specyfika sektora publicznego w otoczeniu lokalnym i globalnym	15
1.2. Wpływ czynników niefinansowych (ESG) na sektor publiczny i finanse publiczne	23
1.3. Efektywność sektora publicznego na różnych szczeblach władz publicznych	25
1.4. Problemy rozmiarów sektora publicznego i ich konsekwencje: prawo Wagnera, zjawisko <i>flypaper effect</i> i hipoteza Lewiatana	33
1.5. Problem rozrastania się sektora publicznego: ujęcie historyczno-statystyczne	39
1.6. Administracja publiczna i rola czynnika ludzkiego w sektorze publicznym	51
1.7. Potencjał administracyjny jako wyznacznik procesów decentralizacji	61
1.8. Komparatystryka filozofii sektora publicznego w wybranych systemach: triada państwa, samorządu terytorialnego i rynku	63
Rozdział 2	
Konieczność a uwarunkowania i bariery decentralizacji fiskalnej	73
2.1. Pojęcie, zakres i instrumenty polityki fiskalnej	73
2.1.1. Wąskie i szerokie pojęcie polityki fiskalnej	73
2.1.2. Tradycyjne instrumenty polityki fiskalnej a instrumenty polityki fiskalnej w warunkach decentralizacji	75
2.1.3. Przyczyny i konsekwencje hybrydyzacji finansów publicznych oraz polityki fiskalnej w systemach zdecentralizowanych	79
2.2. Pojęcie i wybrane aspekty decentralizacji oraz decentralizacji fiskalnej	81
2.2.1. Niejednorodność pojęcia decentralizacji fiskalnej i pojęcia pokrewne	81
2.2.2. Aspekt polityczny decentralizacji	85
2.2.3. Aspekty ekonomiczno-finansowy oraz administracyjny decentralizacji	86
2.2.4. Aspekt socjologiczny decentralizacji	90
2.2.5. Aspekty: terytorialny, przestrzenny i geograficzny	93
2.3. Decentralizacja fiskalna w kontekście jej konieczności i ograniczeń	95
2.4. Uwarunkowania decentralizacji fiskalnej w różnych modelach finansów publicznych	102
2.4.1. Kwestie ustrojowe i konstytucyjne: kraje unitarne a kraje federalne	102
2.4.2. Modele decentralizacji fiskalnej: jednolity system podatkowy a konkurencja podatkowa	109
2.5. Specyfika, cechy i konstrukcja podatków lokalnych	113
2.6. Podatki środowiskowe i instrumenty fiskalne w polityce klimatycznej oraz możliwości ich decentralizacji	116

Rozdział 3

Nowe zarządzanie publiczne w warunkach decentralizacji fiskalnej 121

3.1. Tradycyjne i nowoczesne zarządzanie publiczne: koncepcje <i>good governance</i> i <i>public governance</i>	121
3.2. Początki i ewolucja koncepcji nowego zarządzania publicznego	124
3.3. Nowe zarządzanie publiczne w podsektorze samorządowym (w kontekście doświadczeń brytyjskich)	134
3.4. Potencjał administracyjny a decentralizacja fiskalna i problem asymetrii decentralizacji	136
3.5. Budżetowanie partycypacyjne i budżetowanie zadaniowe jako narzędzia zmian proefektywnościowych	141
3.6. Podejście ortodoksyjne w koncepcji nowego zarządzania publicznego a dostosowania iteracyjne	153
3.7. Nowe zarządzanie publiczne i decentralizacja a problem korupcji	158

Rozdział 4

Decentralizacja państwa i decentralizacja fiskalna a hipoteza Lewiatana 163

4.1. Pojęcie hipotezy Lewiatana i jej ewolucja	163
4.2. Wpływ decentralizacji na ograniczenie zjawiska Lewiatana w świetle wyników badań empirycznych	166
4.3. Wybrane badania iluzji fiskalnych, zjawiska <i>flypaper effect</i> i hipotezy Lewiatana poświęcone Polsce	176
4.4. Niejednoznaczność wyników badań empirycznych poświęconych wpływowi decentralizacji fiskalnej na rozmiary sektora publicznego i finansów publicznych	191
4.5. Wpływ decentralizacji na lepszą alokację zasobów oraz wzrost gospodarczy	199
4.6. Teoria agencji a konkurencja podatkowa i rozrost sektora publicznego	202
4.7. Wydatki sztywne i elastyczne a metody planowania budżetowego – luka w relacjach procesu budżetowego i celach polityki publicznej	209
4.8. Rola planowania budżetowego, procesu przeglądu wydatków oraz strategii wydatkowania środków publicznych	214
4.9. Racjonalizacja i kontrola gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w kontekście koncepcji prawa naturalnego i pozytywnego	220
4.10. Kryzys COVID-19 a państwo Lewiatana	227

Rozdział 5

Modele i współczesne wyzwania w procesach decentralizacji fiskalnej 231

5.1. Decentralizacja fiskalna w modelach scentralizowanym, zdecentralizowanym i mieszanym	231
5.2. Endogeniczne i egzogeniczne uwarunkowania optymalizacji decentralizacji fiskalnej	239
5.3. Ewolucja teorii federalizmu fiskalnego a demokracja bezpośrednia i pośrednia	242
5.4. Konsekwencje transferów i miękkich ograniczeń budżetowych	248
5.5. Wyzwania i potencjalne kierunki skutecznej polityki fiskalnej w warunkach decentralizacji	251
5.6. Konceptualizacja reform sektora publicznego w warunkach decentralizacji	256
5.7. Nowa ekonomia instytucjonalna i jej wpływ na podejście do reformowania sektora publicznego i decentralizacji fiskalnej	262

5.8. Systematyczny i skokowy wzrost wydatków publicznych	267
5.8.1. Wpływ starzejących się społeczeństw i zmian demograficznych na wzrost Lewiatana oraz opiekuńczych funkcji państwa	267
5.8.2. Wpływ rozwoju ekonomiczno-społecznego, funkcji państwa i demokracji na wzrost państwa Lewiatana	272
5.8.3. Propozycja włączenia decentralizacji sektora publicznego i decentralizacji fiskalnej do paradygmatu finansów zrównoważonych. Próba syntezy	278
Zakończenie	283
Bibliografia	287
Spis tabel i rysunków	307

Wstęp

Kierunki rozwoju społeczeństw u progu 2022 roku nie są jasne i oczywiste dla ekonomistów, socjologów oraz innych badaczy. Dla scenariuszy rozwojowych istotne są dwa zasadnicze aspekty. Po pierwsze – niespotykana wcześniej dynamika procesu globalizacji, rewolucji technologicznej i informacyjnej oraz skala przemieszczania się ludności w ujęciu globalnym zostały drastycznie zatrzymane w niektórych obszarach w 2020 roku na skutek pandemii koronawirusa. Wydarzenia te przyspieszyły procesy cyfryzacji gospodarki i administracji, zdalnej pracy oraz komunikacji, ale długoterminowe skutki całego kryzysu są obecnie niewiadomą. Po drugie – w przypadku i tak szerokiego zakresu sektora publicznego w gospodarce pojawiła się potrzeba nowych działań władz publicznych w kierunku wspierania finansowego branż najbardziej dotkniętych kryzysem, zwiększenia wydatków na ochronę zdrowia oraz podejmowania spektakularnych działań ograniczających wolności i swobody obywateli. Sytuacja globalnej pandemii wymusiła powrót do koncentracji na wielu niedostrzeganych wcześniej aspektach życia w najbliższym otoczeniu, do idei lokalizmu i problemów rozwiązywanych przez społeczności lokalne, opartych na decentralizacji wybranych działań. W warunkach kryzysu i dużej niepewności pojawiają się nowe, poważne wyzwania oraz oczekiwania obywateli wobec władz publicznych na wszystkich szczeblach. Towarzyszy temu od początku rozszerzanie się sektora publicznego, zadań i funkcji państwa oraz wydatków publicznych. Jednocześnie w wielu państwach obserwowane są wyraźne tendencje centralizacyjne, które nałożyły się na procesy decentralizacji zachodzące od kilku dekad.

W literaturze ekonomicznej formułuje się tzw. hipotezę Lewiatana – nawiązując do mitycznego potwora morskiego. Istotą i rolą władzy publicznej na wszystkich szczeblach jest zaspokajanie potrzeb społecznych, służenie ogółowi społeczeństwa oraz poszczególnym obywatelom – jeśli jednak tak się nie dzieje, a władze publiczne zajmują się utrzymaniem wpływów i rozbudowują nadmiernie administrację oraz struktury państwa, stają się Lewiatanem (potworem). W niniejszym opracowaniu pojęcie hipotezy (zjawiska, koncepcji) Lewiatana używane jest w szerokim znaczeniu – nie tylko ścisłym, formalnym oraz odnoszącym się do hipotez w nauce czy do zależności pierwotnie sformułowanej w klasycznej literaturze ekonomii politycznej. Obecnie jest to bowiem nie tylko zależność zdefiniowana przez amerykańskiego

ekonomistę, uważanego za jednego z architektów teorii wyboru publicznego – Jamesa M. Buchanana – w odniesieniu do struktur zdecentralizowanych, ale i – szerzej – teoria mówiąca o tym, że we współczesnych demokracjach, na skutek mechanizmów wyborczych i politycznych w systemach demokracji przedstawicielskiej, stale rosną szeroko rozumiane struktury państwa, administracja publiczna, biurokracja i wydatki publiczne. Wzrost ten ma często charakter nieoptymalny z punktu widzenia społeczeństwa i gospodarki, gdyż władze publiczne przestają służyć obywatelom, a w skrajnych sytuacjach obracają się przeciwko nim – bezpośrednio lub pośrednio. Zależność sformułowana przez Buchanana, dotycząca początkowo decentralizacji, procesów demokratycznych w gospodarce budżetowej, opodatkowania i konkurencji podatkowej, ma współcześnie szersze konotacje, odnoszące się do wszelkich niebezpieczeństw związanych z nadużywaniem przez władze publiczne swojej pozycji oraz atrybutów finansowych. Pojęcie hipotezy Lewiatana będzie więc używane szeroko, podobnie jak w literaturze o zasięgu międzynarodowym, ale głównym przedmiotem rozważań pozostanie kontekst i problematyka decentralizacji fiskalnej. Na marginesie nie sposób nie zauważyć, że obecnie pojęcie to może być również odnieszone nie tylko do zwiększania wydatków publicznych jako konsekwencji pandemii, ale także do ograniczania swobód i wolności obywatelskich związanych z restrykcjami epidemicznymi.

Uwarunkowania i różnorodne konsekwencje decentralizacji fiskalnej nie są oceniane jednoznacznie, powszechnie jednak przyjmuje się, że decentralizacja przyczynia się do efektywniejszego zaspokajania potrzeb społecznych i ogranicza nieefektywne wydatki publiczne. W krajach o zdecentralizowanej strukturze finansów publicznych możliwa jest różnego rodzaju konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, ale często ma ona ograniczony zakres, chociażby ze względu na małą mobilność mieszkańców, przenoszenie przedmiotów opodatkowania i ograniczoną legislacyjnie konkurencję podatkową. W zależności od podejścia uwarunkowanego w dużym stopniu ideologicznie dla jednych ekonomistów konkurencja ta prowadzi do „wyścigu w dół”, który faworyzuje kapitał i pracę oraz ogranicza samorządom możliwości finansowania ważnych społecznie dóbr zbiorowych. Z kolei dla ekonomistów, którzy uważają państwo i władze rządowe za „łakomą bestię” nakładającą na obywateli podatki, decentralizacja fiskalna jest narzędziem ograniczającym i hamulcem przed nadmiernymi obciążeniami podatkowymi i rozrastającymi się na wzór Lewiatana wydatkami publicznymi na wszystkich szczeblach państwa. Udział wydatków publicznych w Unii Europejskiej w latach 2001–2008 utrzymywał się na poziomie 45–46% PKB. Następnie, na skutek światowego kryzysu finansowego, wydatki te gwałtownie wzrosły w latach 2009–2010 do poziomu około 50%. Po ich nieznacznym obniżeniu oczekiwać można, że poziom ten powtórnie znacząco wzrośnie w związku z wydatkami publicznymi mającymi na celu łagodzenie skutków pandemii COVID-19. Fundamentalnymi problemami w całej dyskusji są również: stały wzrost potrzeb publicznych oraz ich kosztów, wzrost poziomu życia, konsekwencje rozwoju demokracji

oraz tzw. państwa opiekuńczego, a także ograniczony zakres konkurencji podatkowej w krajach unitarnych.

Monografia ma charakter teoretyczno-przeglądowy i interdyscyplinarny, bardzo rozległy pod względem historycznym, geograficznym, ustrojowym oraz kulturowym. Problemem badawczym jest ograniczający wpływ decentralizacji fiskalnej na wzrost wydatków publicznych i rozrastanie się sektora publicznego oraz szerokie uwarunkowania tego procesu. Punktem wyjścia rozważań jest tzw. hipoteza Lewiatana sformułowana przez Buchanana. Ekonomista ten wzbogacił teorię ekonomii, dowodząc, że polityka publiczna nie może być rozpatrywana wyłącznie w kategoriach zakresu redystrybucji, ale dotyczy także wyborów i ustalania reguł gry w sferze politycznej. Analiza iluzji fiskalnych przeprowadzona przez Buchanana skłania do postawienia tezy, że wprowadził on do ekonomii elementy etyki i myślenia prospołecznego oraz zwrócił uwagę na znaczenie rozwiązań prawno-instytucjonalnych w systemach demokratycznych.

Celem monografii jest poszerzenie dorobku teoretycznego z zakresu wykorzystania procesów decentralizacji fiskalnej jako mechanizmu ograniczania i hamowania zjawiska Lewiatana. Analizie poddany został przede wszystkim klasyczny dorobek literatury przedmiotu i na tym tle wskazano na aktualne wyzwania i kierunki badań w przyszłości. Obecnie trudno bowiem pominąć kwestię rozrastania się administracji, poszerzania kontroli, ograniczania wolności obywatelskich oraz wzrostu wydatków publicznych jako następstw pandemii COVID-19, cyfryzacji oraz kryzysu klimatycznego. Sytuacja pandemii i jej konsekwencje mogą być główną determinantą rozwoju społeczno-ekonomicznego w przyszłości. Współczesne wyzwania wyznaczają kierunki badań naukowych i już obecnie można postawić tezę o pozytywnej roli, jaką odegrać mogą w tym obszarze narzędzia decentralizacji fiskalnej. Oryginalność zaprezentowanego ujęcia polega na kompleksowej, interdyscyplinarnej analizie problemu i włączeniu do klasycznego dorobku doktryny ekonomii elementów wynikających z wyzwań współczesności. Takie nowatorskie i bardzo szerokie podejście pozwoliło na wzbogacenie teorii zaprezentowane w ostatniej części opracowania. Wnioski z tak sformułowanego i poddanego analizie problemu badawczego mają jednak nie tylko znaczenie teoretyczne, ale również praktyczne, co podkreślono w toku rozważań.

Wobec tak zarysowanych współczesnych problemów głównymi celami badawczymi w monografii są:

- 1) przegląd dotychczasowego dorobku teoretycznego, stanu wiedzy i badań empirycznych poświęconych decentralizacji sektora finansów publicznych oraz hipotezie Lewiatana;
- 2) pogłębienie teorii w zakresie mechanizmów, uwarunkowań i współzależności w obszarze decentralizacji fiskalnej i jej wpływu na zakres sektora publicznego;
- 3) przedstawienie specyfiki sektora publicznego, zarządzania w tym sektorze oraz determinantów zakresu i rodzajów decentralizacji finansowej;

- 4) konfrontacja założeń teoretycznych z wielowymiarowymi uwarunkowaniami decentralizacji fiskalnej w praktyce gospodarczej;
- 5) zidentyfikowanie związków pomiędzy decentralizacją fiskalną i hipotezą Lewiatana w Polsce oraz wskazanie na ich uwarunkowania;
- 6) zdiagnozowanie przyszłych kierunków badań w związku z sytuacją pandemii COVID-19 i tendencjami centralizującymi oraz rozszerzającymi zakres finansów i sektora publicznego w gospodarce;
- 7) zaproponowanie procesów i narzędzi adaptacyjnych w zdecentralizowanym sektorze publicznym oraz możliwych scenariuszy polityki fiskalnej w przyszłości w kontekście decentralizacji i współczesnych wyzwań (związanych z ryzykiem czynników niefinansowych i pandemią koronawirusa).

Z tak zdefiniowanymi celami naukowo-badawczymi korespondują następujące hipotezy badawcze:

1. Decentralizacja fiskalna, oparta na wypracowanych w doktrynie założeniach jakościowych, ma pozytywny wpływ na efektywność sektora publicznego oraz ogranicza zjawisko Lewiatana.
2. W warunkach tendencji centralizujących państwo, będących efektem działań pokryzysowych związanych z pandemią, decentralizacja państwa i decentralizacja fiskalna mogą być mechanizmami ograniczającymi zjawisko Lewiatana.
3. Wielowymiarowy charakter decentralizacji fiskalnej powoduje, że jej ograniczający wpływ na zjawisko Lewiatana nie jest potwierdzany empirycznie w każdych warunkach, miejscu i czasie.
4. Decentralizacja fiskalna jest istotnym elementem formułowania nowego paradygmatu finansów zrównoważonych i rozwoju zrównoważonego przy tendencji do centralizacji finansów publicznych w okresie po pandemii.

W opracowaniu wykorzystano kilka metod badawczych. Przede wszystkim posłużono się metodą analizy oraz krytyki literatury, piśmiennictwa i legislacji, a także przeglądem dokumentów i opracowań różnorodnych instytucji krajowych i międzynarodowych. Ważnymi metodami badawczymi były: krytyczna analiza, wielowymiarowy opis, komparatystyka czasowo-przestrzenna, przegląd dotychczasowych badań empirycznych innych autorów oraz badań własnych. W monografii wykorzystano także metodę analizy opisowej, metodę dedukcji, ogólne metody analizy statystycznej i finansowej. Są one kluczowe ze względu na interdyscyplinarny charakter opracowania oraz odwoływanie się do zagadnień opisywanych w literaturze międzynarodowej. Analiza problemów gospodarki finansowej w sektorze publicznym wymaga nie tylko metod jurystycznych oraz statystycznych, ale również badania wpływu decyzji politycznych wyznaczających determinanty kształtowania się sytuacji w finansach publicznych. W monografii przedstawiono efekty wcześniejszych, własnych badań jakościowych, mających duże znaczenie w tym obszarze. Ich wyniki (dotyczące iluzji fiskalnych) zostały skonfrontowane z wynikami badań ilościowych (związanymi ze zjawiskiem *flypaper effect* oraz

bezpośrednio z hipotezą Lewiatana). Dane statystyczne i finansowe obrazujące opisywane w monografii problemy obejmują różne okresy, gdyż statystyki międzynarodowe dotyczące sektora samorządu terytorialnego są trudno dostępne lub nieporównywalne. Dotyczy to w szczególności podatków lokalnych oraz zatrudnienia w administracji lokalnej.

Konstrukcja monografii wyznaczona została przez cele i sformułowane zadania badawcze. W rozdziale pierwszym opisano istotę oraz zakres sektora samorządowego na szerokim tle współczesnego sektora publicznego, funkcjonującego w warunkach rosnącego ryzyka o charakterze niefinansowym (ESG). Rozdział drugi zawiera opis problemów związanych z decentralizacją fiskalną. W części tej omówiono wiele aspektów i obszarów decentralizacji, ale również podkreślono jej dwoistość: z jednej strony konieczność, a z drugiej ograniczenia i praktyczne bariery w różnych ustrojach politycznych. W rozdziale trzecim przedstawiono problematykę nowych nurtów i koncepcji zarządzania w sektorze publicznym, oddziałujących na ewoluowanie sektora samorządowego. Ujęto w nim również wybrane aspekty budżetowania partycypacyjnego, budżetowania zadaniowego oraz problem korupcji w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych. Kolejny rozdział dotyczy fundamentalnych dla przedmiotowego opracowania problemów hipotezy Lewiatana i wpływu decentralizacji fiskalnej na ograniczenie rozrastania się sektora publicznego i administracji publicznej. Opisano tu pojęcie i konotacje hipotezy Lewiatana, przedstawiono wyniki badań empirycznych na świecie i w Polsce oraz ukazano problemy planowania budżetowego i racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi w kontekście zjawiska Lewiatana. W rozdziale czwartym przedstawiono również przegląd badań własnych (indywidualnych oraz zespołowych), związanych pośrednio lub bezpośrednio z hipotezą Lewiatana i decentralizacją fiskalną, oraz syntezę ich wyników. Do problemów pośrednio związanych z niebezpieczeństwem Lewiatana zaliczono problematykę iluzji fiskalnych oraz zjawisko *flypaper effect*. Bezpośredniemu wpływowi decentralizacji na rozmiary sektora publicznego w Polsce i hipotezie Lewiatana poświęcone były badania rozpoczęte kilka lat temu, prowadzone z wykorzystaniem wielowymiarowej analizy kointegracyjnej. Analizy ekonometryczne procesów decentralizacji w Polsce objęły ostatecznie lata 1999–2020. Autorka składa podziękowania mgr Katarzynie Walerysiak-Grzechowskiej, która podjęła się przeprowadzenia ściśle ekonometrycznej części tych badań, pomimo wielu barier w postaci dostępności danych oraz ich porównywalności w czasie. Wnioski z wieloletnich analiz wskazują na szeroki i głęboki zakres iluzji fiskalnych w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce, niebezpieczeństwo nadmiernego wzrostu wydatków powodowanych transferami (tzw. *flypaper effect*) i niebezpieczeństwo Lewiatana. W tym ostatnim przypadku wyniki modelowania ekonometrycznego nie były jednoznaczne, ale potwierdzały hipotezę Lewiatana przy przyjęciu w założeniach badawczych dominacji znaczenia decentralizacji dochodów publicznych, opłat quasi-podatkowych oraz podatków nad samodzielnością wydatkową.

Rozdział piąty ma charakter podsumowujący – syntetyzujący i wskazujący główne wyzwania w kontekście przedmiotowych rozważań. Na jego końcu przedstawiono autorskie szerokie podejście do wykorzystania klasycznego dorobku związanego z decentralizacją fiskalną dla współczesnych wyzwań i rozwiązywania problemów. W części syntetyzującej przeprowadzone analizy odniesiono się również do sformułowanych na wstępie hipotez badawczych. Rozważania zwieńczono zakończeniem.

Autorka wyraża nadzieję, że monografia przyczyni się do usystematyzowania i pogłębienia wiedzy o współczesnych wyzwaniach w obszarze decentralizacji fiskalnej i jej wpływie na ograniczenie zjawiska Lewiatana. Jednocześnie składa ogromne podziękowania Recenzentkom wydawniczym, których cenne, nieraz bardzo krytyczne uwagi i wskazówki merytoryczne przyczyniły się do ostatecznego, ulepszanego kształtu opracowania oraz do podniesienia jego jakości.

Rozdział 1

Podsektor samorządowy jako element sektora publicznego w kontekście ryzyka czynników niefinansowych (ESG)

1.1. Istota oraz specyfika sektora publicznego w otoczeniu lokalnym i globalnym

Współcześnie sektor publiczny i samorząd terytorialny są niezwykle ważnymi elementami gospodarki narodowej, a ich funkcjonowanie jest kluczowe zarówno dla całego społeczeństwa, jak i dla poszczególnych obywateli. Sektor publiczny podlegał długoletniej ewolucji, ale w każdym kraju demokratycznym jest on nierozzerwalnie związany z państwem narodowym oraz gospodarką rynkową. Jednocześnie, jeśli chodzi o cele, mechanizmy i zasady funkcjonowania, sektor rynkowy przeciwstawia się sektorowi publicznemu, a finanse prywatne (rynkowe) finansom publicznym. Szczególnie często sektory rynkowy i publiczny porównuje się w tradycyjnej literaturze amerykańskiej – podkreśla się problemy zawodności rynku, efektów zewnętrznych, kwestie efektywności ekonomicznej oraz sprawiedliwości społecznej. Sektor publiczny określić można jako część gospodarki narodowej kontrolowanej przez państwo, władze regionalne lub samorząd terytorialny. Różnice poglądów na temat optymalnego zakresu sektora publicznego w gospodarce rynkowej oraz pożądanego zakresu interwencjonizmu państwowego, wynikają z różnych poglądów na temat roli, skutków i funkcji instytucji państwa w procesach gospodarowania¹. Niewątpliwie obecnie trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie państwa bez

1 J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 7 i nast.; A.L. Hillman, *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 24.

sektora publicznego, który oferuje nieodpłatnie usługi użyteczności publicznej, oparte najczęściej na zasadzie non profit – przez jego różnorodne kanały przepływa średnio 40–50% PKB. W latach 1980–2003 w krajach Unii Europejskiej udział wydatków publicznych w PKB sięgał średnio około 50%, natomiast w USA i Japonii wahał się od 30% do 40%. Wśród wskaźników mierzących zakres i efektywność sektora publicznego w gospodarce najczęściej wymienia się udział dochodów podatkowych w PKB, udział wydatków publicznych w PKB i strukturę wydatków publicznych oraz wysokość zatrudnienia w sektorze publicznym². Szeroki zakres sektora publicznego nastrocza wiele problemów praktycznych związanych z jego zdefiniowaniem i zakresleniem jasnych, bezdyskusyjnych ram formalnoprawnych. Dlatego też w otoczeniu społeczno-gospodarczym występują podmioty, o których mówi się, iż funkcjonują na pograniczu sektorów publicznego i prywatnego.

Pojęcie sektora publicznego nie jest ściśle zdefiniowane w polskim ustawodawstwie i literaturze przedmiotu³. Jest to termin niewątpliwie związany z pojęciami finansów publicznych, sektora finansów publicznych i usług publicznych. Jego zdefiniowanie jest ważne dla określenia ścisłych reguł gospodarowania finansami i majątkiem publicznym oraz szczególnego reżimu prawnego i regulacyjnego w postaci zamówień publicznych. Z powodu teoretycznych i praktycznych problemów ze zdefiniowaniem sektora publicznego (choćby ze względu na status przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa) Stanisław Owsiak definiuje go w szerokim i w wąskim ujęciu⁴. Sektor publiczny w szerokim ujęciu obejmuje majątek Skarbu Państwa i wszelkie dochody publiczne, niezależnie od funkcji ekonomicznych oraz form organizacyjno-prawnych podmiotów i jednostek organizacyjnych. W węższym ujęciu obejmuje on wyłącznie fundusze publiczne i w tym zbliżony jest do pojęcia finansów publicznych. Bardzo często trudno wyraźnie rozdzielić sektor publiczny i finanse publiczne, a niekiedy jest to po prostu nieracjonalne i bezcelowe. W art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ ustawodawca posługuje się pojęciem „sektor finansów publicznych” i zalicza do niego:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
 - a) związki metropolitalne;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;

2 H. Handler, B. Koebel, F. Reiss, M. Schratzenstaller, *The size and performance of public sector activities in Europe*, „WIFO Working Papers” 2005, no. 246, s. 6.

3 A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 11–13.

4 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 544.

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego;
- 15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny (włączony do sektora finansów publicznych w 2022 roku).

Zakres elementów składających się na powyższą listę ulegał zmianom w czasie, co dowodzi zwiększającej się liczby podmiotów funkcjonujących na pograniczu sektorów publicznego i rynkowego, prywatnego.

Jeśli chodzi o finanse publiczne i sektor publiczny w ujęciu Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w Polsce, to w swoich opracowaniach nawiązuje on do przepisów ustawy o finansach publicznych⁶. Gromadzone i publikowane w rocznikach statystycznych dane grupowane są w charakterystycznych ujęciach tabelarycznych i obejmują: budżet państwa i środków europejskich, dane związane z długiem publicznym i deficytem Skarbu Państwa, wydatki budżetu państwa w ujęciu działowym, przychody i koszty funduszy celowych i innych jednostek gospodarki pozabudżetowej, budżety jednostek samorządu terytorialnego i wybranych podmiotów samorządowej gospodarki pozabudżetowej. Niektóre dane GUS odnoszą się również do podmiotów według sektorów własności.

Struktura, zakres i rodzaj jednostek organizacyjnych w systemach finansów publicznych poszczególnych krajów są bardzo zróżnicowane. Pojawiają się również pewne cechy wspólne, choć ich występowanie oraz zakres również uzależnione są od struktury organizacyjnej i rozwiązań instytucjonalnych. Na bardzo ważny, właściwie fundamentalny aspekt istoty procesów zachodzących zarówno w sektorze publicznym, jak i w finansach publicznych zwrócił uwagę Jerzy Kleer. Stwierdził on, że sektor publiczny to „ta część gospodarki, w której przemieszane są reguły ekonomiczne z politycznymi. Tego związku nie da się nigdy w pełni wyeliminować”⁷. Uwarunkowania

6 Por. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021*, GUS, Warszawa 2021, s. 639 i nast.

7 J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005, s. 7.

polityczne są bardzo ważne również dla dalszych przedmiotowych rozważań, związanych bezpośrednio z problemami decentralizacji fiskalnej.

Specyfika sektora publicznego związana jest z celem oraz rodzajem jego aktywności. Istnienie i funkcjonowanie sektora publicznego jest z jednej strony nierozdzielnie związane z funkcjonowaniem instytucji państwa, a z drugiej z wykonywaniem zadań dla społeczeństwa, które to zadania wynikają z przyjętego modelu społeczno-ekonomicznego państwa i przepisów prawa. Zarówno finanse publiczne, jak i sektor publiczny charakteryzują cztery główne cechy: **przymusowy** sposób gromadzenia środków finansowych, publiczny (**nieodpłatny**, niekomercyjny) sposób wykonywania powierzonych zadań, **jawność** działalności oraz szeroka **kontrola** działań i zarządzania finansami przez społeczeństwo i powołane do tego instytucje. Celem działalności podmiotów w sektorze publicznym nie jest nadwyżka finansowa i wypracowywanie zysku, a efekty działalności w sferze publicznej i społecznej są trudno mierzalne. Ma to fundamentalne znaczenie dla oceny efektywności, celowości i skuteczności działalności w tym sektorze gospodarki oraz – ogólnie – dla oceny władz publicznych, polityków, administracji itp.

Funkcjonowanie sektora publicznego związane jest z realizowanym rodzajem i zakresem zadań publicznych, co wynika z przyjętych rozwiązań ustrojowych oraz zasady pomocniczości⁸. Zasada ta, nazywana również zasadą subsydiarności, mówi, iż państwo powinno przejmować jedynie te zadania, które nie mogą być wykonywane przez obywateli. Podobnie w ujęciu terytorialnego podziału zadań publicznych każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania i usługi, które nie mogą być skutecznie realizowane przez szczebel niższy. Jednocześnie jeśli przekazane zadania przekraczają możliwości jednostki samorządu terytorialnego, to obowiązkiem państwa jest zasilenie finansowe w postaci określonej subwencji. Praktyczna realizacja tej zasady jest jednak bardzo zróżnicowana i wzbudza kontrowersje. W pierwszym, najważniejszym aspekcie należy zwrócić uwagę na to, że współczesne państwa przyjmują jako podstawę swojej polityki doktrynę państwa dobrobytu i ich usługi socjalne znacznie przekraczają możliwe do przyjęcia w doktrynie liberalnej minimum. Drugi aspekt związany jest z kolei z przyjętym zakresem decentralizacji sektora publicznego, co uwarunkowane jest często historią polityczno-społeczną regionu oraz ukształtowanym historycznie ustrojem całego państwa.

Zadania publiczne tradycyjnie dzieli się na dwie podstawowe kategorie:

- 1) zadania związane z ochroną państwa i jego funkcjonowaniem jako całości, wykonywane przez jego organy, urzędy i instytucje; przede wszystkim chodzi tu o zadania związane z bezpieczeństwem publicznym – ogólnonarodowym, obroną narodową, wymiarem sprawiedliwości, administracją i kontrolą

8 Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 14–15.

państwową, dyplomacją; tego rodzaju zadania publiczne określić można jako usługi nieadresowane, gdyż w ich przypadku trudno wskazać konkretnego odbiorcę i adresata, natomiast potrzeba ich organizacji i finansowania przez państwo nie ulega wątpliwości;

- 2) zadania społeczne i socjalne, które polegają na finansowaniu przez władze publiczne w całości lub w części ze środków budżetowych lub innych środków publicznych; do tej grupy zadań zalicza się: oświatę i szkolnictwo, ochronę zdrowia, gospodarkę komunalną i mieszkaniową, opiekę socjalną, instytucje kultury i sportu, utrzymanie dróg i transport publiczny; ta grupa zadań jest określana mianem usług adresowanych, gdyż w ich przypadku można wskazać konkretnego odbiorcę czy adresata, można też często określić, w jakim zakresie każdy obywatel jest ich beneficjentem.

Wymienione grupy usług publicznych odróżnia jeszcze jedna charakterystyczna cecha związana z tym, czy kwalifikują się one do decentralizacji. Cecha ta nie jest ścisłym kryterium podziału, ale niewątpliwie stanowi ważny element polityki i decyzji publicznych w warunkach systemów zdecentralizowanych, a takimi są współczesne kraje demokratyczne. Pierwsza grupa zadań stanowi niezbywalne obowiązki władz centralnych, państwowych – ze swej istoty zadania te nie nadają się do decentralizacji lub przekazania podmiotom w sektorze rynkowym. Z kolei druga grupa zadań jest bardzo często przekazywana do organizacji i finansowania na szczebel samorządu terytorialnego, jest również wykonywana przez tzw. trzeci sektor (fundacje, stowarzyszenia), a także może być wykonywana na zasadach całkowitej lub częściowej odpłatności przez podmioty sektora prywatnego.

Spektrum zadań publicznych współczesnego państwa jest bardzo szerokie, zróżnicowane i może być przedstawiane w różnych układach. Przykładowo Elżbieta Malinowska-Misiąg i Wojciech Misiąg wyróżnili:

- 1) „wykonywanie władczych funkcji państwa – stanowienie i egzekwowanie prawa, wymiar sprawiedliwości, udzielanie – w prawem określonym zakresie – zezwoleń i koncesji, zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, reprezentowanie państwa na zewnątrz,
- 2) zarządzanie finansami państwa,
- 3) zarządzanie majątkiem stanowiącym własność państwa i innych instytucji publicznych, w tym – ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa narodowego,
- 4) świadczenie usług publicznych, takich jak usługi edukacyjne, kulturalne, zdrowotne, opiekuńcze (np. prowadzenie domów pomocy społecznej), komunalne (transport zbiorowy, zbieranie i zagospodarowanie odpadów, dostarczanie wody i gospodarka ściekowa),
- 5) utrzymanie infrastruktury przeznaczonej do powszechnego użytku (w tym budynków użyteczności publicznej, urządzeń przeciwpowodziowych, dróg),
- 6) wspieranie zadań wykonywanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego,

- 7) wypłatę prawem przewidzianych świadczeń pieniężnych (stypendiów, rent, emerytur, zasiłków z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, zasiłków dla bezrobotnych, nagród itp.)”⁹.

Powyższy katalog ma charakter lokalnych, narodowych dóbr publicznych. Kleer podkreślił z kolei znaczenie nowego rodzaju dóbr – globalnych dóbr publicznych – i postawił tezę, iż sektor publiczny będzie podlegał coraz większemu wpływowi procesów globalizacji¹⁰. Globalne dobra publiczne to dobra, których znaczenie wykracza poza granice państw narodowych, jest istotne z punktu widzenia ładu i bezpieczeństwa na świecie oraz dobrobytu przyszłych pokoleń. Dobra takie są efektem paktów, współpracy i porozumień międzynarodowych, są to np. bezpieczeństwo międzynarodowe, walka z terroryzmem, bezpieczeństwo międzynarodowego systemu finansowego, rozwój zrównoważony, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W szerokim ujęciu można przyjąć, że globalne dobra publiczne mają bezpośredni związek z wszelkimi wyzwaniami o charakterze globalnym¹¹.

Na przyszłość sektora publicznego nadal w dużym stopniu oddziaływać będzie rewolucja informacyjna i technologiczna. Współczesne uwarunkowania sektora publicznego, takie jak gospodarka cyfrowa, procesy globalizacji, postęp technologiczny i komunikacyjny, pojawienie się tzw. e-administracji to elementy, które również w przyszłości będą stanowiły o kształcie sektora publicznego. Administracja elektroniczna to rodzaj administracji wykorzystującej nowoczesne technologie komunikacji i informacji w celu poprawy szybkości i jakości usług publicznych. Technologie cyfrowe mogą być wykorzystywane w różnorodnych obszarach: pozyskiwania informacji, pobierania i składania wniosków w urzędach oraz we wszelkich kontaktach z administracją publiczną. Jak wynika z badań instytutu Digital Economy Lab, Polacy w dużo mniejszym stopniu niż obywatele innych krajów Unii Europejskiej wykorzystują interakcję cyfrową z instytucjami publicznymi. Odsetek tych osób w wieku 25–64 lata w państwach UE15 wynosił 63%, a w Polsce 31% (z wyłączeniem e-maili). Polacy w dużo mniejszym stopniu niż obywatele Unii wykorzystują również składanie deklaracji podatkowych drogą elektroniczną oraz usługi e-administracji do celów prywatnych, takich jak ubieganie się o świadczenia socjalne, składanie podań i wniosków czy korzystanie z bibliotek publicznych¹². Polska w światowych rankingach ucyfrowienia administracji publicznej plasuje się na jednym z ostatnich miejsc. Tymczasem OECD zakłada, że transparentność i przejrzystość sektora publicznego i podejmowanych

9 Tamże, s. 16.

10 J. Kleer, *Przyszłość sektora publicznego*, [w:] J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), *Co ekonomiści myślą o przyszłości*, Polska Akademia Nauk Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2009, <http://www.pte.pl/pliki/2/1/Jerzy%20Kleer.pdf> (dostęp: 15.03.2019).

11 Por. I. Kaul, *Global Public Goods. A Concept for Framing the Post-2015 Agenda?*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH, Bonn 2013.

12 K. Śledziwska, D. Zięba, *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie)korzystamy*, Digital Economy Lab, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016, s. 8–26.

w nim decyzji finansowych to elementy istotniejsze niż formalno-prawna jawność finansów publicznych. Przy tym podejściu kwestią fundamentalną jest dostęp do danych i informacji publicznych. Państwa grupy G8 przyjęły w 2013 roku tzw. Kartę Otwartych Danych (*G8 Open Data Charter*), będącą wyznacznikiem wdrożenia praktyki otwartych danych dla instytucji publicznych. Zdefiniowano pięć wymiarów dostępu do danych: 1) ogólnych, 2) jakościowych i ilościowych, 3) do użytku powszechnego, 4) umożliwiających poprawę rządzenia oraz 5) stymulujących innowacje. Stopień dostosowania danego państwa do wymienionych zasad dostępu wyznacza wskaźnik OURdata Index, który w praktyce mierzy otwartość i użyteczność danych publicznych dla odbiorcy. W rankingu opartym na tym indeksie Polska również zajmuje jedno z ostatnich miejsc¹³. Wydaje się, że rozwój e-administracji w Polsce uwarunkowany jest nie tylko kwestiami technologicznymi i informatycznymi, ale przede wszystkim mentalnościowymi i to zarówno po stronie pracowników administracji, jak i obywateli. Według oczekiwań sformułowanych już prawie dwie dekady temu „często zapowiadana i wciąż oczekiwana nowa administracja ma być: odbiurokratyzowana, odmiejscowiona, odformalizowana, otwarta, dostępna, transparentna, przejrzysta, jawna, efektywna, sprawna, szybka, interoperacyjna, zintegrowana, kompatybilna, aktywna, wyprzedzająca, użyteczna i przyjazna”¹⁴. Mając na uwadze jakość i dostępność usług publicznych dla obywatela, nieocenionym atrybutem e-administracji wydaje się jej powszechna, nieograniczona ramami czasowymi dostępność. Nie można jednak przeceniać aspektów technicznych, tracąc z pola widzenia aspekty prawne i ludzkie całego procesu ucyfrowienia administracji publicznej. Rola kapitału ludzkiego w administracji podkreślana będzie w toku dalszych rozważań.

Obecnie toczy się również debata poświęcona różnym rodzajom biurokracji w administracji publicznej, w związku z coraz większą jej digitalizacją¹⁵. Naukowcy zauważają bowiem, że bardzo często informatyzacja i nowe technologie likwidują stare formy i przejawy biurokracji, ale na ich miejsce wprowadzają nowe¹⁶. Funkcjonowanie sektora publicznego musi opierać się na określonych zasadach i regulacjach (nieraz dość sztywnych), które muszą być przestrzegane. Jeśli jednak nie służą one żadnym celom funkcjonalnym organizacji publicznej i efektywnemu

13 OECD, *Government at Glance 2015*, OECD Publishing, Paris 2015, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en (dostęp: 20.03.2020).

14 G. Szyszka, B. Śliwczyński (red.), *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2004, s. 86.

15 R. Bauwens, K. Meyfroodt, *Debate: Towards a more comprehensive understanding of ritualized bureaucracy in digitalized public organizations*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41, no. 4, s. 281–282, <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1884349>. W tym kontekście mówi się o różnych rodzajach biurokracji: zdigitalizowanej, zbiurokratyzowanej oraz biurokracji zrutyinizowanej (tzw. *red tape*).

16 A. Peled, *Do computers cut red tape?*, „American Review of Public Administration” 2021, vol. 31(4), s. 414–435.

zaspokajaniu potrzeb obywateli, pojawia się biurokracja zrutynizowana. W ramach kultury organizacji zasady i regulacje mają określone cele, podczas gdy biurokracja zrutynizowana ogranicza pole możliwych działań innowacyjnych, niszczy kulturę organizacyjną, opiera się na satysfakcji z pracy pracowników, a nie usługobiorców oraz na intencji urzędników do kontynuowania pracy w określonym *status quo*. Jednym z rozwiązań takich problemów miały być inwestycje w technologie informacyjne i komunikacyjne (*information and communication technologies* – ICT). Niestety, wyniki badań wykazały, że technologie mogą nie redukować biurokracji zrutynizowanej, a wręcz przeciwnie – stwarzać ryzyko „automatyzacji” biurokracji poprzez „biurokratyczne oprogramowanie”¹⁷ i tworzyć bardziej złożone formy i przejawy biurokracji¹⁸. Dlatego też ważne jest zrozumienie interakcji związanych z rozwiązaniami technologicznymi pomiędzy organizacjami publicznymi a wszystkimi ich interesariuszami.

Z perspektywy lat 2021–2022 bardzo trudno wskazać na przyszłe kierunki rozwoju sektora publicznego, zarówno w ujęciu szerszym, jak i w kontekście cyfryzacji i decentralizacji. Dotychczas rozważania koncentrowano głównie na wyzwaniach, jakie stoją przed władzami i sektorem publicznym w związku z dynamicznymi procesami globalizacji, które być może ulegną zasadniczemu zahamowaniu lub cywilizacyjnym zmianom w dobie po pandemii. Możliwymi scenariuszami są: jeszcze większy powrót do idei lokalizmu oraz rozwiązywania problemów w społecznościach lokalnych, a także zmiany w gospodarce, zmierzające w kierunku gospodarki cyfrowej, co również będzie dotyczyło sektora publicznego i zatrudnienia w nim. Rok 2020 i pandemia przyniosły Polsce skokowy wzrost usług publicznych i komunikacji z administracją publiczną kanałami elektronicznymi.

Dotychczas sektor publiczny rozrastał się i ewoluował głównie w kierunku poszerzania różnorodnych funkcji państwa. Procesy te obejmowały zarówno ład prawny, jak i relacje pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi, kontrowersyjne instrumenty redystrybucji i związków z kulturą oraz rozwiązania polityczne, czyli znacznie wykraczały poza kwestie *stricto* ekonomiczne. W przyszłości nastąpi być może jeszcze większa niż przed globalizacją rewolucja informatyczna, która przyniesie zmiany w cyfrowych usługach publicznych i rozwiązaniach technologicznych. Slogan „myśl globalnie, działaj lokalnie” nabierze prawdopodobnie nowego znaczenia w kolejnych latach. Ciekawe jest również pytanie o to, czy rozwój nowoczesnego sektora publicznego po 2020 roku pójdzie w kierunku jego większej regulacji czy przeciwnie – deregulacji. Procesy te mogą zachodzić podobnie lub zupełnie inaczej na szczeblu państwa i na szczeblu samorządu terytorialnego. Zagadnienia te mają ogromne znaczenie dla przyszłego ładu gospodarczego, instytucjonalnego i społecznego, ale obecnie niezmiernie trudno się do nich odnieść. Dotychczasowe

17 B. Bozeman, J. Youtie, *Robotic bureaucracy: Administrative burden and red tape in university research*, „Public Administration Review” 2020, vol. 80(1), s. 157–162.

18 J. White, *Managing Information in the Public Sector*, Routledge, London 2015.

doświadczenia nie uprawniają do tego, a jeśli po kryzysie epidemicznym nastąpi głęboki kryzys gospodarczy czy nieprzewidziane kryzysy polityczne, trudno wyrokować, jak zachowają się kapitały prywatny i publiczny, zarówno w skali globalnej, jak i w skali państw narodowych. Kolejne pytania, które się nasuwają, dotyczą ewentualnych zmian w strukturze wydatków publicznych, w systemach organizacji oraz finansowania ochrony zdrowia czy w systemach edukacji.

1.2. Wpływ czynników niefinansowych (ESG) na sektor publiczny i finanse publiczne

Finanse publiczne oraz sektor publiczny kształtowane są pod wpływem wielu czynników ekonomicznych i finansowych. W ostatnich dyskusjach poświęconych nowym paradygmatom w nauce o finansach podkreśla się znaczenie różnorodnych czynników niefinansowych oraz koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju ma swoje źródło w gospodarce leśnej, oznaczało bowiem taki sposób gospodarowania zasobami leśnymi, który nigdy nie doprowadzi do likwidacji lasu. Według art. 3 pkt 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁹ pod pojęciem zrównoważonego rozwoju rozumie się „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. W koncepcji takiego zintegrowanego rozwoju środowisko przyrodnicze i naturalne jest jego podstawą, gospodarka narzędziem, a dobrobyt całego społeczeństwa celem. Jednym z pierwszych badaczy i ekonomistów, którzy skierowali uwagę na podejście do przedsiębiorczości, działalności gospodarczej opartej na zasobach naturalnych był Stuart L. Hart. Zauważył on, że zdolności firm do produkcji dóbr i usług są w naturalny sposób ograniczane przez środowisko biofizyczne²⁰. Obecnie możliwości rozwoju przedsiębiorstw, a nawet relacje inwestorskie na rynku kapitałowym ocenia się z punktu widzenia koncepcji rozwoju zrównoważonego. W idei tej mają swoje źródła koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility* – CSR), inwestowanie społecznie odpowiedzialne (*Socially Responsible Investment* – SRI) czy koncepcja ESG (*Environmental – Social – Governance*), oznaczająca uwzględnianie czynników środowiskowych, społecznych

¹⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

²⁰ S.L. Hart, *A natural resource-based view of the firm*, „Academy of Management Review” 1995, vol. 20(4), s. 986–1014.

i ładu korporacyjnego w funkcjonowaniu przedsiębiorstw prywatnych i podmiotów publicznych. Ryzyka ESG zostały wymienione jako istotne czynniki kredytowe w 72% ocen ratingowych sektora publicznego w 2020 roku, w porównaniu z 48% w roku 2019²¹. Tak duży skok cytowań tłumaczony jest pandemią, która jest poważnym ryzykiem społecznym i gospodarczym, a nawet ma destrukcyjny wpływ na środowisko społeczne i gospodarcze. Dlatego też coraz więcej agencji ratingowych respektuje zasady finansów zrównoważonych.

Znaczenie tych uwarunkowań na rynku finansowym zauważono w polskim piśmiennictwie już wiele lat temu²². Stosunkowo niedawno natomiast zwrócono uwagę na znaczenie koncepcji i ryzyk ESG dla sektora publicznego. Beata Zofia Filipiak i Magdalena Ziolo podkreśliły wagę zmiany paradygmatów finansów publicznych z tradycyjnej roli, w której decyzje podejmowane są na gruncie politycznym, w kierunku odpowiedzialności władz publicznych na wszystkich szczeblach za środowisko, w kierunku sprawiedliwości społecznej w wielu wymiarach i w kierunku poszanowania praw człowieka²³. W kontekście redukcji następstw ryzyka środowiskowego, społecznego oraz zarządczego autorki te wymieniają następujące, przypisane im instrumenty:

- 1) ryzyko środowiskowe: podatki i opłaty środowiskowe, subwencje, dotacje, ubezpieczenia, ulgi i zwolnienia podatkowe;
- 2) ryzyko społeczne: mikrofinanse, subwencje, dotacje, obligacje, kary pieniężne i odszkodowania;
- 3) ryzyko zarządcze: kontrola, audyt, monitorowanie, ewaluacja.

Wiele instrumentów polityki fiskalnej wspiera realizację celów zrównoważonego rozwoju, które związane są z polityką energetyczną i ochroną środowiska oraz są konsekwencją zmian klimatycznych. Od wielu lat rozszerza się katalog podatków środowiskowych – wymienić można następujące grupy: podatki od energii (*energy taxes*), podatki od transportu (*transport taxes*), podatki od zasobów naturalnych (*resources taxes*), podatki od zanieczyszczeń (*pollution taxes*). Obciążenia te stanowią coraz większą część wpływów publicznych. Jeśli się przyjmie, że główny ciężar związany z polityką klimatyczną pozostanie w gestii władz państwowych, to należy podkreślić dużą rolę, jaką będą miały do odegrania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji polityki społecznej, edukacji, wyrównywania szans, rozwoju zrównoważonego miast oraz wybranych inwestycji komunalnych związanych z ochroną środowiska. Władze publiczne na szczeblu lokalnym

21 Environmental Finance, *ESG risks cited in 72% of public sector rating actions in 2020*, <https://www.environmental-finance.com/content/news/esg-risks-cited-in-72-of-public-sector-rating-actions-in-2020.html> (dostęp: 12.01.2022).

22 Por. np. L. Dziawgo, *Zielony rynek finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.

23 B.Z. Filipiak, M. Ziolo, *Finanse publiczne wobec ryzyka czynników niefinansowych (ESG)*, [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne*, seria „Finanse”, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 123–152.

i regionalnym mogą odgrywać znaczącą rolę we wspieraniu nowych, przyjaznych dla środowiska technologii oraz inwestycji proekologicznych.

W ramach aktualnych dyskusji poświęconych nowym paradygmatom w finansach i finansach publicznych zwraca się uwagę na konieczność podejścia interdyscyplinarnego oraz holistycznego do zarządzania w sektorze publicznym. Obok uwzględnienia różnorodnych ryzyk finansowych pojawia się konieczność włączenia ryzyk niefinansowych (ESG) oraz uwzględnienia ich uwarunkowań i konsekwencji²⁴. W triadzie środowisko–społeczeństwo–ład korporacyjny największe wyzwania związane są z dwoma pierwszymi elementami, natomiast element ostatni powinien być w ramach nowego zarządzania publicznego wykorzystywany do zarządzania dwoma pierwszymi. Jak podkreśliła Ziolo, obecnie, w świetle różnorodnych raportów międzynarodowych, obserwuje się tendencję do przesunięcia znaczenia wagi ryzyk w analizie ryzyka – z ryzyka o charakterze ekonomicznym na inne kategorie ryzyka, które są filarami rozwoju zrównoważonego i koncepcji ESG²⁵. Ta ważna tendencja dotyczy nie tylko sektora przedsiębiorstw i sektora *stricte* finansowego, ale również sektora publicznego. Stąd też propozycje utworzenia subdyscypliny nauki o finansach, czyli finansów zrównoważonych. Uważa się, że narastać będzie potrzeba zaangażowania władz publicznych i ich środków w niwelowanie i łagodzenie skutków tzw. efektów zewnętrznych, które znane są w gospodarce od lat, ale teraz nabierają znaczenia w związku z polityką klimatyczną Unii Europejskiej oraz kryzysem COVID-19. Jedną z konsekwencji pandemii jest bardzo trudna sytuacja finansowa wielu linii lotniczych, sektora gastronomii, turystyki i kultury.

Wśród czynników niefinansowych duże znaczenie ma czynnik ludzki i zatrudnienie w sektorze publicznym. Problemy związane z zatrudnieniem opisane są w dalszej części pierwszego rozdziału. Zagadnieniom zarządzania i ładu korporacyjnego poświęcono cały rozdział trzeci.

1.3. Efektywność sektora publicznego na różnych szczeblach władz publicznych

Jedną z podstawowych przesłanek procesów decentralizacji zadań i finansów publicznych jest efektywność oraz skuteczność funkcjonowania sektora publicznego w kontekście dostarczania usług obywatelom. W obszarze tym wymienić można

24 Obok ryzyk związanych z koncepcją ESG istnieją inne rodzaje ryzyka, które zaliczyć można do niefinansowych, na przykład ryzyko polityczne, legislacyjne, strategiczne, technologiczne, etyczne i geopolityczne.

25 M. Ziolo, *Finanse zrównoważone. Rozwój – Ryzyko – Rynek*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa–Szczecin 2020, s. 14.

dwa aspekty: odpowiednie przypisanie zadań publicznych do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w pionowym podziale władzy i – w szerszym ujęciu – decentralizację tradycyjnych funkcji państwa, tzn. funkcji alokacyjnej, re-dystrybucyjnej oraz stabilizacyjnej.

Przypisanie zadań publicznych poszczególnym szczeblom władz publicznych uwarunkowane jest wieloma czynnikami o charakterze ekonomicznym, terytorialnym, polityczno-ustrojowym oraz historycznym. Szczególnie w przypadku samorządu terytorialnego w wielu systemach istnieją rozwiązania specyficzne, ukształtowane w toku rozwoju określonych rozwiązań na przestrzeni wieków. Jak podkreślił jednak Andrzej Borodo: „z ekonomicznego punktu widzenia wynika, że określone zadania powinny być realizowane przez ten związek terytorialny, który potrafi je realizować w sposób efektywny”²⁶. Trudno nie zgodzić się z tak określoną podstawą rozważań, zwłaszcza że pewne zadania z natury rzeczy mają charakter państwowy (np. wymiar sprawiedliwości i obrona narodowa), a inne typowo lokalny (np. utrzymanie gminnych dróg, zagospodarowanie przestrzenne). Problem pojawia się w praktycznej implementacji tej przesłanki i może mieć różne uwarunkowania w poszczególnych krajach. W ujęciu teoretycznym w literaturze wymienianych jest wiele kryteriów optymalnej alokacji zadań i odpowiedzialności poszczególnych szczebli władz publicznych. Szerokiego przeglądu w tym zakresie dokonała Marzanna Poniatowicz²⁷, natomiast wśród najważniejszych kryteriów alokacji zadań publicznych wymienić należy: korzyści skali, korzyści zakresu, efekty zewnętrzne, bliskość władzy publicznej, suwerenność konsumenta oraz ocenę ekonomiczną przypisania do danego szczebla²⁸. Podział zadań jest pierwotną czynnością w stosunku do pionowego i poziomego podziału dochodów publicznych, który powinien z kolei charakteryzować się oparciem na dwóch fundamentalnych zasadach: zasadzie subsydiarności i zasadzie adekwatności²⁹.

Na ważny aspekt analizowanego problemu zwrócili uwagę Stanisław Flejterski i Magdalena Ziolo, podkreślając, że decyzje dotyczące centralizacji i decentralizacji sektora publicznego powinny uwzględniać rzetelną analizę kosztów i korzyści dostarczania konkretnych usług publicznych³⁰. Procesy te mają również niejednorodny charakter w poszczególnych państwach, uwarunkowane są politycznie, ustrojowo, terytorialnie, społecznie, historycznie oraz organizacyjnie. Co

26 A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 13.

27 M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 33–43.

28 A. Shah, S. Shah, *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, The World Bank, Washington 2006, s. 10.

29 Por. szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 28 i nast.

30 S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3(33), s. 76–94.

ważniejsze, wskazywane powszechnie korzyści, jakie przynosi proces decentralizacji systemu finansów publicznych, w postaci podnoszenia efektywności i jakości świadczonych usług publicznych oraz kreowania wzrostu gospodarczego, nie znajdują jednoznacznego potwierdzenia w badaniach empirycznych. Najczęstszym problemem wydaje się kwestia braku adekwatności decentralizowanych zadań i decentralizacji finansów (dochodów i wydatków), przy czym największe znaczenie ma samodzielność podatkowa samorządów terytorialnych. Asymetryczna i niepełna decentralizacja sprzyja dodatkowo powstawaniu i utrwalaniu „decentralizacji” pewnych zjawisk dysfunkcyjnych, związanych z korupcją, lobbieniem czy upolitycznieniem podejmowania decyzji.

Niektórzy badacze podkreślają również znaczenie decentralizacji zadań, zwłaszcza w kontekście efektywności kosztowej i dopasowania zakresu zadań do preferencji mieszkańców³¹. Rozważania poświęcone ograniczającemu wpływowi decentralizacji na zjawisko Lewiatana dają prymat samodzielności i decentralizacji podatkowej nad wydatkową. Badania efektywności zdecentralizowanych zadań publicznych są jednak bardzo istotne z punktu widzenia Lewiatana, gdyż nieefektywne decentralizowanie zadań, usług i wydatków wzmacnia to zjawisko, przyczynia się do wzrostu wydatków publicznych przy jednoczesnych stratach społecznych (wymiernych i niewymiernych). Określony stopień autonomii wydatkowej i dochodowej samorządów terytorialnych może w bardzo różny sposób kształtować ich decyzje ekonomiczne i finansowe, dotyczące konkretnych usług i zadań³².

Bernard Dafflon zwrócił z kolei uwagę na ekonomiczną teorię decentralizacji i tradycyjne funkcje finansów publicznych oraz podkreślił trudności w praktycznej implementacji zasad i wskazówek teorii³³. Klasyczne podejście ekonomii zakłada decentralizację funkcji oraz wydatków alokacyjnych na niższe szczeble władz publicznych na podstawie zasady korzyści terytorialnych, natomiast funkcje redystrybucyjna i stabilizacyjna (makroekonomiczna) wymagają odpowiedzialności władz państwowych na szczeblu centralnym. W szerszym ujęciu, zdaniem Dafflona, wielopoziomowy system władzy to nie tylko forma organizacji spraw publicznych, mająca na celu zwiększenie efektywności ekonomicznej, ale swoista kulminacja relacji politycznych i społecznych. Przejście od teorii do realnej polityki decentralizacji wymaga uwzględnienia czterech aspektów³⁴.

31 A. Kopańska, G. Kula, J. Siwińska-Gorzelak, G. Bukowska, M. Młochowska, *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 98 i nast.

32 A. Kopańska, *Partial fiscal decentralization and local government spending policy*, „e-Finanse: Financial Internet Quarterly” 2018, vol. 14, issue 3, s. 21–31.

33 B. Dafflon, *The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 167–175.

34 Tamże, s. 163–166.

Po pierwsze, nie jest możliwe przejście w dyskusji od teorii do praktyki bez odniesienia do politycznych i konstytucyjnych uwarunkowań konkretnego państwa, a ponadto decentralizacja jest procesem z góry na dół (*top-down process*), natomiast federalizm jest procesem przeprowadzanym z dołu do góry (*bottom up*). Warto podkreślić ten charakterystyczny, odmienny kierunek omawianych procesów, gdyż bardzo często w krajach unitarnych korzysta się i odwołuje do dorobku federalizmu fiskalnego, pomijając tę znaczącą różnicę.

Po drugie, formalne granice gmin, szczebli ponadgminnych i regionów nie są określane zgodnie z teorią optymalnych rozmiarów jednostki terytorialnej w sformalizowanych modelach ekonomicznych, ale powstają w wyniku wielowymiarowych procesów uwarunkowanych czynnikami politycznymi, historycznymi, społeczno-kulturowymi, etnicznymi i geograficznymi. W takich okolicznościach problemem nie jest utworzenie optymalnych pod względem wielkości jednostek terytorialnych dla określonych lokalnych dóbr publicznych, ale raczej określenie, który szczebel władzy powinien mieć przypisaną odpowiedzialność za dostarczenie określonych usług. Innymi słowy: „problem polega na minimalizowaniu obserwowanych nieefektywności w geograficznym dostarczaniu lokalnych dóbr publicznych, w aktualnych warunkach podziału politycznego, a nie poszukiwaniu hipotetycznego optimum alokacji, które implikuje zmiany wielkości jednostek samorządu terytorialnego”³⁵.

Trzecim elementem w przedmiotowych rozważaniach są rozmiary jednostek samorządu terytorialnego, które różnią się znacznie w poszczególnych krajach, nawet w ramach Unii Europejskiej. W Europie średnia liczba ludności jednostki lokalnej wynosi od ponad 100 000 mieszkańców w Wielkiej Brytanii do mniej niż 2000 we Francji. Dysproporcje w liczbie ludności (ale również w powierzchni fizycznej) wpływają w dużym stopniu na zarządzanie sprawami lokalnymi.

Czwartym, ostatnim, ale nie najmniej ważnym aspektem jest fakt, iż wszelkie rozwiązania i narzędzia nie mają charakteru uniwersalnego i wymagają decyzji oraz wyborów politycznych. Decyzje te mogą być związane z takimi działaniami, jak współpraca, koordynacja, porozumienia międzygminne, łączenie, przypisanie zadań na nowo, koalicje itp.

W warunkach decentralizacji zadań publicznych sektor i finanse publiczne zyskują dodatkowe szczeble, formy i płaszczyzny społeczno-polityczne, w których funkcjonują. Obok szczebla państwowego pojawiają się na szczeblach lokalnych i regionalnych: wyodrębniony majątek publiczny, określane mianem komunalnego, wyodrębnione finanse samorządowe, cała administracja i zatrudnieni w niej pracownicy oraz wiele podmiotów i jednostek organizacyjnych sektora publicznego. Jest to szkielet, w jakim funkcjonują społeczności lokalne, regionalne oraz w jakim kształtują się relacje instytucjonalne, polityczne, społeczne, o bardziej lub mniej sformalizowanych strukturach. Ogromnie ważnym sektorem

35 Tamże, s. 165.

działającym obok i na pograniczu sektorów państwowego i samorządowego jest, sam w sobie bardzo różnorodny, tzw. trzeci sektor gospodarki, tzn. fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje pożytku publicznego, bez których trudno sobie wyobrazić współczesną tkankę społeczną.

Jednym z najjaskrawszych przejawów wzrostu sektora publicznego w warunkach decentralizacji jest pojawienie się administracji samorządowej i pracowników całego sektora samorządowego. Problem ten był niejako pomijany w tradycyjnej teorii federalizmu fiskalnego (tzw. pierwsza generacja federalizmu fiskalnego). W tradycyjnym ujęciu teoria federalizmu fiskalnego pojawiła się w latach pięćdziesiątych oraz sześćdziesiątych XX wieku. Do jej głównych przedstawicieli Wallace E. Oates zaliczył Kennetha Arrowa, Richarda Musgrave'a oraz Paula Samuelsona. Ujęcie tradycyjne charakteryzowało się dość naiwnym założeniem, iż władze publiczne poszczególnych szczebli będą działać wyłącznie w kierunku maksymalizacji dobrobytu swoich społeczności³⁶. Podział dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd zależeć powinien od podziału funkcji pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej. W normatywnym podejściu pionowy podział dochodów publicznych powinien być ściśle związany z alokacją zadań pomiędzy poszczególne wspólnoty terytorialne, a podatki powinny być przypisane poszczególnym szczeblom zgodnie z ich konstrukcją i konsekwencjami ekonomicznymi³⁷. Istotą pełnej i rzeczywistej decentralizacji fiskalnej jest zaopatrzenie samorządów terytorialnych w tzw. dochody własne – przypisane im z mocy prawa, wpływające bezpośrednio do ich budżetu, na których wybrane elementy konstrukcji jednostka ma wpływ. Ważnym elementem uwzględnionym w nurcie tzw. drugiej generacji federalizmu fiskalnego była więc realizacja własnych, partykularnych interesów przez polityków, administrację i urzędników, ale również problem asymetrii informacji.

Teoria federalizmu fiskalnego drugiej generacji podkreśla znaczący wpływ ekonomii politycznej na oczekiwane efektywne w skutkach procesy decentralizacji, istotną rolę odgrywają tu takie elementy, jak:

- 1) polityczne motywacje decentralizacji oraz jej czas, tempo i etapy, które wykraczają znacznie poza dążenie do zwiększenia wydajności w alokacji zasobów; motywacje takie mogą pomóc utrzymać jedność państwa w sytuacjach konfliktów terytorialnych lub etnicznych, redukować nadmierną władzę i wpływy rządu centralnego oraz promować uczciwą konkurencję pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i w ich ramach;
- 2) błędy reprezentacji w procesie wyborczym, będące odzwierciedleniem asymetrii informacji wśród wyborców i wpływów elit ekonomicznych w celach lobbingsowych;

36 W.A. Oates, *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, „International Tax and Public Finance” 2005, no. 12, s. 349–373.

37 R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1973, s. 513–539.

- 3) faktyczne ograniczenia mobilności mieszkańców, która jest tradycyjnie dość wysoka w Stanach Zjednoczonych Ameryki, ale zdecydowanie niższa w krajach Unii Europejskiej;
- 4) znaczenie rozwiązań instytucjonalnych, zachęt ekonomiczno-finansowych i możliwości prawno-administracyjnych w konkretnym państwie³⁸.

W takich warunkach należy zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo nadmiernego rozrostu sektora publicznego ponad poziom optymalny, wynikający ze zwiększonych potrzeb społecznych i rozwoju ekonomicznego, oraz zadać pytanie, w jakim stopniu zwiększanie rozmiarów sektora publicznego wynikać może ze zjawiska Lewiatana. Odpowiedź nie jest prosta, a dostępne wyniki badań empirycznych i samo zjawisko Lewiatana opisane zostaną szerzej w rozdziale czwartym.

Zwiększanie rozmiarów finansów publicznych i sektora publicznego może również być skutkiem szeroko rozumianych miękkich ograniczeń budżetowych. W finansach samorządowych zjawisko to występuje głównie w sytuacji zwiększonych wydatków budżetowych i nadmiernych deficytów, które przy braku możliwości ich spłaty pokrywane są bezpośrednio lub pośrednio przez budżet państwa. W przypadku trudności finansowych pomoc władz państwowych może również przybrać formę zwiększonego subwencjonowania z budżetu państwa.

W warunkach decentralizacji finansowej i wielopoziomowych relacji fiskalnych państwo–samorząd miękkie ograniczenia budżetowe mogą być następstwem następujących zjawisk:

- 1) oparcia dyscypliny fiskalnej w samorządach na dyscyplinie rynkowej (mechanizmie rynkowym), co może być niewystarczającą barierą nadmiernego zadłużania się;
- 2) porozumień tzw. federalizmu kooperacyjnego, które mogą być niewystarczającą i nieskuteczną barierą nadmiernego zadłużania się;
- 3) permanentnego niedofinansowania budżetów samorządowych w stosunku do przekazanych zadań publicznych, czyli nierespektowania zasad adekwatności i subsydiarności;
- 4) niewystarczającej lub bardzo ograniczonej autonomii dochodów jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) uznaniowych lub wadliwych systemów dotowania samorządów z budżetu państwa.

Konsekwencją decentralizacji zadań jest więc pojawienie się wielu wyzwań – zarówno przed sektorem samorządowym, jak i całym sektorem publicznym. Decentralizacja fiskalna nie może przede wszystkim osłabiać dyscypliny fiskalnej, czemu muszą służyć odpowiednie rozwiązania instytucjonalne. Ważna rola w tym procesie przypada szeroko rozumianej administracji samorządowej, w jak największym

38 T. Ter-Minassian, *Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 437–439.

stopniu niezależnej od bieżących decyzji i uwarunkowań politycznych. Należy bowiem pamiętać, iż wbrew założeniom doktryny uwarunkowania polityczne decyzji finansowych na szczeblach samorządu terytorialnego nie są mniejsze niż na szczeblu całego państwa. Nadmierne upolitycznienie samorządów ma negatywny wpływ na racjonalność decyzji publicznych i może prowadzić do powiększania zakresu sektora publicznego poza rozmiary optymalne. Jest to o tyle ważna konstatacja, że decentralizacja ma z założenia (w teorii) prowadzić do zmniejszenia upolitycznienia finansów publicznych i efektywniejszego dostarczania usług publicznych.

W obecnych czasach, w których szczególnego znaczenia nabiera kwestia zdrowia publicznego, warto przywołać badania empiryczne przeprowadzone w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w 140 krajach o najniższych i średnich dochodach, poświęcone wpływowi decentralizacji politycznej na specyficzną usługę publiczną, jaką są szczepienia dzieci i niemowląt. Ważny jest kontekst oraz punkt wyjścia do przedmiotowych rozważań i badanych zależności. Autor badań – Peyvand Khaleghian – zwrócił uwagę na dwie charakterystyczne cechy szczepień jako dobra publicznego: efekty zewnętrzne i ogólnospołeczny, a nie lokalny charakter tego dobra³⁹. Teoria i literatura wskazują na negatywny wpływ decentralizacji na jakość i ilość takiego rodzaju dóbr publicznych. Ponadto Khaleghian sformułował główne cele analizy wpływu decentralizacji na usługi publiczne, takie jak szczepienia. Poznanie zależności pomiędzy decentralizacją a szczepieniami może pomóc w planowaniu usług zdrowotnych i zarządzaniu potencjalnymi konsekwencjami decentralizacji usług, które z jednej strony mają źródło w decyzjach politycznych zapadających poza sektorem ochrony zdrowia, ale dostarczane są wewnątrz sektora ochrony zdrowia. W rozwiązaniach praktycznych decentralizacja polityczna i decentralizacja systemu ochrony zdrowia mają różny charakter, zakres i podstawy instytucjonalne, ponadto w badanych krajach najczęściej występuje niepełna decentralizacja finansowa, a podstawy instytucjonalnych finansów publicznych są słabe. Stanowiło to niewątpliwie pewne ograniczanie w uniwersalizacji wyników. Kolejnym celem było zbadanie wpływu decentralizacji na szeroko rozumiane usługi publiczne. Szczepienia – jako dobro publiczne – mają wiele specyficznych cech, ale wyniki badań można rozszerzyć na podobne usługi zdrowotne. Szeroko zakrojone publiczne programy zdrowotne czy powszechne programy szczepień często wymagają współpracy placówek zdrowia i samorządów terytorialnych, choć – jak wynika z doświadczeń pandemii COVID-19 – mogą być również w dużym stopniu zarządzane centralnie. Nasuwa się jednak pytanie, jak długo i z jakim skutkiem taka ogromna operacja będzie mogła być kontynuowana bez zaangażowania lokalnych struktur i lokalnych społeczności. Wpływ decentralizacji na program szczepień powinien być przedmiotem szczególnej uwagi z trzech powodów:

- 1) szczepienia należą do najtańszych i najefektywniejszych narzędzi zapobiegania chorobom oraz są podstawowym elementem nie tylko programów

39 P. Khaleghian, *Decentralization and Public Services: The Case of Immunization*, „World Bank Policy Research Working Paper”, no. 2989, Washington 2003, s. 1–45.

zdrowia publicznego we wszystkich państwach, ale również elementem zrównoważonych strategii rozwoju;

- 2) stopień wyszczerpienia populacji w określonych przedziałach wiekowych stanowi ważną informację dla planowania przyszłych programów szczepień oraz zakresu finansowania określonych usług w ochronie zdrowia;
- 3) szczepienia są przykładem usług publicznych, w przypadku których występują efekty zewnętrzne i problem „jazdy na gapę”, i którym brakuje cech dobra lokalnego, a więc wpływ decentralizacji może mieć efekty negatywne; cechy takich dóbr publicznych oddziałują bowiem na zachowania lokalnych władz samorządowych, koszty dla podatników lokalnych, partycypację społeczności lokalnej i kwestie odpowiedzialności politycznej i finansowej przed wyborcami lokalnymi; wpływ ten może być negatywny lub mieć trudny do przewidzenia charakter⁴⁰.

Wyniki przywoływanych szerokich badań ilościowych potwierdziły różny wpływ decentralizacji na szczepienia dzieci i niemowląt w krajach o niskim i średnim poziomie dochodów w latach 1980–1997. W grupie krajów o niskich dochodach kraje zdecentralizowane charakteryzowały się wyższymi wskaźnikami szczepień niż kraje scentralizowane. W krajach o średnim poziomie dochodów zaobserwowano efekty przeciwne. W tej grupie to kraje zdecentralizowane charakteryzował niższy poziom wyszczerpienia, choć demokratyczne rządy ograniczały negatywne efekty decentralizacji i różnic etnicznych. Jednocześnie lepsze rozwiązania instytucjonalne nie miały wpływu na zmienne objaśniane. Badania te potwierdziły założenia teorii o negatywnym wpływie decentralizacji i lokalnej kontroli politycznej na pewne specyficzne dobra publiczne. Należy jednak pamiętać, że badania nie opierały się na panelu państw wysoko rozwiniętych i problematyczna pozostaje interpretacja różnic pomiędzy krajami najbiedniejszymi i tymi o średnim poziomie dochodów. Różnice dotyczyły nie tylko kierunku wpływu, ale i możliwych kanałów oddziaływania decentralizacji na programy szczepień. Wyjaśnienia odnosiły się do dwóch aspektów: z jednej strony zależności i współpracy pomiędzy władzami centralnymi i lokalnymi, a z drugiej pomiędzy władzami lokalnymi a lokalną społecznością. Przyczyna różnic w efektywności programu szczepień mogła leżeć w nieprawidłowo przygotowanym procesie, programie bez odpowiedniej kampanii społecznej, bez jasnego podziału ról, funkcji i odpowiedzialności władz centralnych oraz samorządowych. W takich okolicznościach władze lokalne mogą potencjalnie bardziej dbać o inne usługi publiczne, o wyrażenie lokalnym charakterze. Można spekulować, jak takie uwarunkowania wpłyną na jednostki samorządu terytorialnego o najniższych dochodach, choć, ogólnie rzecz biorąc, interpretacja opisanych badań i ich wyników nie jest jednoznaczna. Obok danych empirycznych być może należałoby uwzględnić takie elementy, jak promocja szczepień, kampanie społeczne i praktyczna dostępność programów szczepień.

40 Tamże, s. 9–10.

Reasumując, podkreślić należy, iż wpływ decentralizacji państwa i decentralizacji fiskalnej na efektywność usług publicznych jest często niejednoznaczny. Źródeł różnych wyników badań empirycznych można upatrywać w dwóch okolicznościach: różnych stopniach i zakresach decentralizacji oraz bardzo zróżnicowanym charakterze usług publicznych. Doskonałym tego przykładem są chociażby badania empiryczne związków pomiędzy decentralizacją fiskalną a jakością usług publicznych dostarczanych przez regiony Federacji Rosyjskiej, przeprowadzone przez Lva Freinkmana i Alexandra Plekhanova⁴¹. Przede wszystkim pewnym nadużyciem jest posłużenie się w opracowaniu określeniem „decentralizacja fiskalna”, gdyż – jak przyznają ci autorzy – decentralizacja w Federacji Rosyjskiej opiera się przede wszystkim na decentralizacji wydatkowej strony budżetu, natomiast system podatkowy jest scentralizowany. Ponadto w systemie tym nie ma decentralizacji politycznej, co samo w sobie wyklucza pojęcie decentralizacji fiskalnej w nowoczesnym rozumieniu, na przykład w rozumieniu nowej ekonomii politycznej. Ponieważ jednak na szczebel regionalny przekazano wiele usług publicznych, w tym edukację i ochronę zdrowia, sam problem efektywności i jakości ich dostarczania pozostaje aktualny. Z przytoczonych badań wynika, że wpływ decentralizacji fiskalnej, mierzonej udziałem dochodów własnych w wydatkach, nie ma istotnego wpływu na nakłady i organizację edukacji, ale ma zauważalny pozytywny wpływ na wyniki egzaminów i regionalne wydatki na edukację *per capita*. Decentralizacja miała również pozytywny wpływ na jakość pozostałych typowych usług komunalnych, takich jak gospodarka mieszkaniowa i komunalna, zdrowie i sport, pomoc socjalna, gospodarka śmieciowa. Należy jednak pamiętać o specyfice usług edukacyjnych i ich częstej standaryzacji w skali kraju, mimo decentralizacji wydatków na edukację. Bardzo często oświata finansowana jest z transferów z budżetu państwa, a analiza koszt–korzyść w sektorze publicznym jest skomplikowana ze względu na niemierzalność efektów w dłuższym okresie, co dotyczy również edukacji i oświaty.

1.4. Problemy rozmiarów sektora publicznego i ich konsekwencje: prawo Wagnera, zjawisko *flypaper effect* i hipoteza Lewiatana

Działanie sektora publicznego oparte jest na funkcjonowaniu administracji publicznej i dokonywaniu wydatków przez władze publiczne. Dziedzinę administracji publicznej można opisywać w kontekście ładu konstytucyjnego, zasady państwa

41 L. Freinkman, A. Plekhanov, *Fiscal Decentralisation and the Quality of Public Services in Russian Regions*, „Working Paper”, no. 111, European Bank for Reconstruction and Development, London 2009, s. 1–32.

prawnego, zasady legalizmu, konstytucyjnego systemu podziału i równowagi władz oraz konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej⁴². Decentralizacja administracji i wydatków publicznych powoduje pojawienie się obok administracji i finansów państwa również administracji i finansów samorządu terytorialnego. Już sam ten proces prowadzi do rozrastania się sektora publicznego, jeśli rozszerzaniu zadań, urzędów i wydatków samorządowych nie towarzyszy ograniczanie ich na poziomie centralnym czy regionalnym. Problem pewnego dublowania się zadań publicznych jest często obserwowany w procesach decentralizacji państwa. Jednocześnie obszar administracji publicznej można, a nawet należy analizować również z perspektywy ekonomiczno-finansowej, gdyż jej funkcjonowanie ma służyć społeczeństwu i efektywniejszemu zaspokajaniu potrzeb społecznych w warunkach ograniczonych zasobów rzeczowych, osobowych i finansowych.

Zjawisko rozrastania się sektora publicznego i wydatków publicznych jest opisywane w wielu teoriach i hipotezach, przy czym żadna nie wyjaśnia tego fenomenu, co zrozumiałe, w całości. Obok wskazanego powyżej procesu decentralizacji innym samoczynnym mechanizmem wzmacniającym rozrastanie się sektora publicznego w społeczeństwie i gospodarce jest obserwowany stały proces wzrostu poziomu wydatków publicznych na skutek wzrostu PKB, cen i kosztów w gospodarce.

Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych znane jest od wielu lat jako tzw. prawo Wagnera. Adolf Wagner to niemiecki ekonomista, który sformułował w drugiej połowie XIX wieku postulaty szerszej ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe oraz – na podstawie analiz danych historycznych – postawił tezę, że wraz z rozwojem społecznym państwo zgłasza popyt na coraz większe dochody na sfinansowanie niezbędnych wydatków publicznych i społecznych⁴³. Wzrost potrzeb zbiorowych jest szybszy niż potrzeb indywidualnych, a mechanizm rynkowy nie jest w stanie ich zaspokajać. Jak podkreślił Owsiak, teoria finansów publicznych Wagnera w dużym stopniu przyczyniła się do rozwoju ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych i emerytalnych, co z kolei wpłynęło zarówno na wzrost potrzeb zbiorowych, jak i wydatków publicznych ogółem w dłuższym okresie. W konsekwencji pojawiły się koncepcje opiekuńczego państwa dobrobytu i teorie interwencjonizmu państwowego. W ujęciu Wagnera wzrost potrzeb zbiorowych ma charakter intensywny i ekstensywny: „Intensywny wzrost potrzeb zbiorowych wynika z rozwoju cywilizacyjnego, na skutek czego państwo musi w coraz szerszym zakresie wykonywać realizowane w przyszłości zadania wobec społeczeństwa. Z kolei wzrost ekstensywny jest rezultatem presji społeczeństwa na podejmowanie przez państwo nowych funkcji i obowiązków wobec zbiorowości”⁴⁴. Wzrost wydatków ma w tej koncepcji charakter systematyczny i linearny. Prawo wzrostu wydatków publicznych zostało potwierdzone

42 M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 27–39.

43 A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, C.F. Winter, Leipzig 1877 (t. 1), 1880 (t. 2), 1886 (t. 3), 1889 (t. 4), za S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 62 i nast.

44 Tamże, s. 63.

w toku badań nad wydatkami publicznymi w Wielkiej Brytanii w latach 1890–1955 przez Alana T. Peacocka i Jacka Wisemana, którzy postrzegali skokowy wzrost wydatków publicznych jako konsekwencję okresów niepokojów społecznych i wojen. W tym ujęciu wzrost wydatków łączony był ze wzrostem podatków, skutkami wzrostu podatków i wydatków oraz koncentracją i stabilizowaniem ich poziomu przed kolejną zmianą⁴⁵. Rozwój nauki o finansach publicznych przyniósł wyjaśnienie wzrostu wydatków publicznych na podstawie czynników politycznych, strukturalnych oraz wykorzystania deficytu i długu publicznego dla różnorodnych aktywności i planów państwa. Bez względu na przesłanki długookresowy wzrost wydatków publicznych w stosunku do PKB jest bezdyskusyjny, widoczny na podstawie analizy dalszych i bliższych danych historycznych. Dla lat 1870–1996 i 17 wysoko rozwiniętych krajów analiz dokonali Vito Tanzi oraz Ludger Schuknecht⁴⁶. Stwierdzili oni, że zakres sektora publicznego we wszystkich krajach rozwiniętych wzrósł gwałtownie, ale wzrost wydatków publicznych nie był symetryczny. Zakres finansów publicznych nie zwiększał się tak szybko w krajach, w których funkcjonowały ograniczenia instytucjonalne zwiększania opodatkowania czy zadłużania publicznego. W ujęciu historycznym gwałtowny, skokowy wzrost wydatków państwa wiązał się z okresami zbrojeń i konfliktów wojennych, po których następowały okresy odbudowy, interwencjonizmu i inwestycji publicznych w infrastrukturę, również skutkujących zwiększeniem wydatków publicznych.

Kierunki rozważań nowej ekonomii politycznej eksponują czynniki polityczne rozrastania się instytucji państwa i sektora publicznego, ale najczęściej w literaturze zwraca się uwagę na wiele różnych wyjaśnień, które nie wykluczają się wzajemnie. Wśród nich wymienić można: preferencje i oczekiwania obywateli (wyborców), politykę redystrybucji dochodów, szoki ekonomiczne i społeczne, teorie marksistowskie postrzegające wzrost wydatków publicznych jako nieodłączną konsekwencję konkretnego systemu polityczno-ekonomicznego⁴⁷.

Współcześnie coraz większa część wydatków publicznych realizowana jest na szczeblu samorządu terytorialnego. Wskutek rozrostu samorządowych zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego są szeroko subwencjonowane, co samo w sobie może powodować zwiększenie wydatków publicznych ogółem. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego występują w formie transferów uwarunkowanych (często celowych) lub zryczałtowanych, czyli ogólnych. Dotacje uwarunkowane są dostępne, jeśli podmiot dotowany spełni określone warunki i często mają formę dotacji sprzężonej, wymagającej współfinansowania projektu czy usługi z budżetu jednostki dotowanej. Konstrukcja taka ma na celu skłonienie

45 A.T. Peacock, J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton 1961, s. 12–34.

46 V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public Spending in 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, s. 20–21.

47 H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance*, McGraw-Hill International Edition, New York 2010, s. 127–129.

decydentów samorządowych do rozważenia różnorodnych konsekwencji podejmowanej inwestycji czy projektu. Wysokość i zasady współfinansowania powinny odzwierciedlać w pewien sposób rodzaj tych konsekwencji. Z kolei transfery ogólne służą najczęściej wyrównywaniu sytuacji finansowej pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Z analizy podstawowego modelu krzywych obojętności i teorii przeciętnego wyborcy wynika, iż wzrost dochodów jednostki samorządu o 1 dolara ma taki sam wpływ na wysokość wydatków jak otrzymanie 1 dolara dotacji ogólnej. W ujęciu graficznym oba wydarzenia powodują równoległe przesunięcie w górę linii ograniczenia budżetowego. Anthony D. Scott stwierdził, że dopóki dotacji towarzyszy zmiana w relatywnej cenie dóbr i usług publicznych, dotacje są alokowane pomiędzy dobra publiczne i prywatne zgodnie z elastycznością dochodową⁴⁸. Dotacja jest więc źródłem dochodów jednostki samorządu, które będzie wydatkowane w ten sam sposób jak każdy inny wzrost dochodów⁴⁹. Wpływ dotacji na wydatki dotowanej jednostki jest jednak w praktyce inny, niż wynika z tego prostego modelu teoretycznego. Przeprowadzone w tym obszarze szerokie badania ekonometryczne dowodzą, iż dolar otrzymany przez jednostkę samorządu terytorialnego w formie dotacji powoduje wyższe wydatki publiczne niż wzrost dochodów jednostki o dolara z dochodów własnych. Inaczej mówiąc, dotacje stymulują wzrost wydatków. Dalsze badania empiryczne sugerowały, że dolar otrzymany w postaci dotacji powoduje wzrost wydatków publicznych o 40%, podczas gdy dodatkowy dolar dochodów własnych jedynie o 10%⁵⁰. Zjawisko to nazwano w literaturze *flypaper effect*⁵¹, gdyż pieniądze „przyklepiają się tam, gdzie spadną”. Studia empiryczne potwierdziły obserwacje, że marginalna skłonność do wydatkowania dotacji na konkretną usługę publiczną jest wyższa niż marginalna skłonność do wydatkowania środków z innych źródeł na tę usługę⁵². Efekt ten może być silny lub słaby, w zależności od rodzaju i szczegółowej konstrukcji dotacji, rodzaju i zakresu finansowanych usług itp.

Próby wyjaśnienia sprzeczności badań empirycznych w stosunku do teorii dotacji przebiegały wielokierunkowo. Najczęściej spotykane w literaturze argumenty wskazują, że⁵³:

- 1) w systemach dotowania jednostek samorządu obecna jest iluzja fiskalna, polegająca między innymi na tym, że duże skomplikowanie systemów fiskalnych powoduje, że mieszkańcy dotowanej jednostki nie zdają sobie sprawy, iż środki na dotacje pochodzą częściowo z ich podatków, płaconych na przykład na rzecz budżetu państwa;

48 A.D. Scott, *The evaluation of federal grants*, „Economica” 1952, vol. 19, s. 377.

49 D. Bradford, W. Oates, *Towards a predictive theory of intergovernmental grants*, „American Economic Review” 1971, vol. 61, s. 440.

50 H.S. Rosen, T. Gayer, *Public...*, s. 502.

51 W bezpośrednim tłumaczeniu na język polski: efekt lepu na muchy.

52 N. Gordon, *Do federal grants boost school spending? Evidence from title I*, „Journal of Public Economics” 2004, vol. 88, s. 1776.

53 B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, s. 132–133.

- 2) biurokraci i urzędnicy lokalni dążą do maksymalizacji budżetu i nie informują mieszkańców o prawdziwym poziomie finansowania własnego i zewnętrznego; zgodnie z tą teorią *flypaper effect* pojawia się, gdyż mieszkańcy nie są świadomi prawdziwych ograniczeń budżetowych; przeprowadzone w tym zakresie badania dowodzą, iż w referendach dotyczących poziomów wydatków dyskutuje się i podaje informacje dotyczące wysokości podatków, ale bardzo rzadko informacje dotyczące dotacji z budżetu państwa;
- 3) stosunkowo wysoki poziom państwowych i lokalnych obciążeń podatkowych powoduje skłonność do łatwiejszych i wyższych wydatków ze środków pochodzących z transferów z budżetu państwa; jest to również rodzaj iluzji fiskalnej;
- 4) stymulacja wydatków jest bardziej efektem procesu decyzyjnego niż niedoinformowania wyborców; wskazuje się w tym wypadku na rolę grup interesów, rolę urzędników w decydowaniu o zasadach dotowania, siłę przetargową poszczególnych jednostek samorządu w konkurowaniu o środki⁵⁴;
- 5) dotacje sprzężone, w przypadku których suma otrzymywana przez społeczność lokalną zależy od wysokości własnych wydatków, w znacznie większym stopniu pobudzają wydatki z budżetów lokalnych niż dotacje niewymagające współfinansowania⁵⁵; nie jest to bez znaczenia, jeśli intencją władz państwowych jest pobudzenie wzrostu wydatków ze środków lokalnych na określone usługi publiczne.

W literaturze spotkać można również modele próbujące wyjaśnić zjawisko wzrostu dotacji i wydatków publicznych innymi przyczynami niż iluzja fiskalna, asymetria informacji, zaburzenia w procesie *public choice* czy rola administracji. Na przykład wskazuje się na znaczenie przyczyn zmian w strukturze i poziomie dotacji. W modelu, w którym dotacje są zmienną wewnętrzną, są finansowane z podatków państwowych, nie mają charakteru transferów sprzężonych, zjawisko *flypaper effect* może być konsekwencją zmian w systemie podatków państwowych i samorządowych, zmian w modelu czy zasadach subwencjonowania, powodujących zmianę konsumpcji dóbr prywatnych i publicznych⁵⁶. Większość wyjaśnień ponadproporcjonalnego wzrostu wydatków na szczeblu lokalnym opiera się na teorii nieperfekcyjnej informacji posiadanej przez przeciętnego wyborcę, który ulega w związku z tym iluzji fiskalnej. Najczęściej zakłada się jednak, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się identyczną skłonnością do wydatkowania (konsumowania) środków z dotacji z budżetu państwa i innych transferów zewnętrznych. Tymczasem w związku z różnymi rozwiązaniami

54 C. Walsh, *Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European community*, „European Economy: Reports and Studies” 1993, no. 5, s. 25–62; L.P. Feld, C.A. Schaltegger, *Voters as a hard budget constraint: On the determination of intergovernmental grants*, „Public Choice” 2005, vol. 123(1–2), s. 148.

55 Szerzej na temat pomocy federalnej w USA: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, s. 899–904.

56 G. Brennan, J.J. Pincus, *A minimalist model of federal grants and flypaper effects*, „Journal of Public Economics” 1996, no. 6, s. 229–246.

instytucjonalnymi, różnicami w gustach, preferencjach i świadomości wyborców skłonność do wydatkowania wszelkich „ekstradochodów” powinna być różna w poszczególnych jednostkach. Badania empiryczne wykorzystujące modele ekonometryczne potwierdzają to założenie. Wydatki władz samorządowych na administrację mogą być wskaźnikiem kontroli wyborców nad podejmowanymi decyzjami fiskalnymi, swego rodzaju miernikiem świadomego elektoratu – zainteresowanego sprawami komunalnymi. *Flypaper effect* powinien być bardziej zauważalny w jednostkach, w których wydatki na administrację są wysokie. Wyniki badań potwierdzają problem iluzji fiskalnej i odmienne jej nasilenie w różnych jednostkach samorządu terytorialnego. Wysokie wydatki na administrację są silnie skorelowane dodatnio ze skłonnością do zwiększania wydatków publicznych⁵⁷. Ponadto zauważyć można różną skłonność do zwiększonych wydatków, w zależności od konkretnego źródła dochodu, z którego będą one pokrywane.

Dynamiczny wzrost sektora publicznego i wydatków publicznych miał w wybranych okresach historii taki charakter, że porównywany jest do Lewiatana – legendarnego potwora morskiego, wspomnianego kilkakrotnie w *Starym Testamencie* i opisanego obrazowo w *Księdze Hioba* (rozdziały 40 i 41). Jest to również tytuł traktatu filozoficznego Thomasa Hobbesa, opublikowanego w 1651 roku. Dzieło to dotyczy struktury społeczeństwa oraz usankcjonowanego rządu i jest uznawane za jeden z najwcześniejszych i najbardziej wpływowych przykładów teorii umowy społecznej. W literaturze chrześcijańskiej Lewiatan jest często przedstawiany jako szatan, zagrażający istotom stworzonym przez Boga i próbujący je pożyć⁵⁸.

Zjawisko (niebezpieczeństwo) Lewiatana w kontekście sektora publicznego zostało zasygnalizowane w 1975 roku w pracy Buchanana *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Lewiatan*. W 1980 roku Geoffrey Brennan i James M. Buchanan sformułowali hipotezę znaną do dziś jako hipoteza Lewiatana. W oryginale brzmi ona: „Total government intrusion into economy should be smaller, *ceteris paribus*, the greater the extent to which taxes and expenditure are decentralised”⁵⁹. Sformułowanie to zostało przytoczone dosłownie, gdyż było ono przez lata różnorodnie analizowane, omawiane, komentowane i interpretowane, a także nadinterpretowane. Znaczące rozwinięcie i weryfikacje tej hipotezy miały miejsce w 1985 roku, kiedy opublikowana została praca Oatesa⁶⁰, i w kolejnych licznych i wielokierunkowych badaniach⁶¹. W tradycyjnym podejściu zakładano, że władze lokalne to jednostki

57 K.S. Strumph, *A predictive index for the flypaper effect*, „Journal of Public Economics” 1998, vol. 69, s. 408.

58 A.C. Labriola, *The medieval view of history in „paradise lost”*, [w:] J.J. Mulryan (red.), *Milton and the Middle Ages*, Bucknell University Press, Lewisburg 1982, s. 115–134.

59 G. Brennan, J.M. Buchanan, *The power to tax...*, s. 185.

60 W.E. Oates, *Searching for Leviathan: An empirical study*, „American Economic Review” 1985, vol. 75, s. 748–757.

61 P.J. Grossman, *Fiscal decentralization and government size: An extension*, „Public Choice” 1989, vol. 62, s. 63–69; P.J. Grossman, E.G. West, *Federalism and the growth of government revisited*, „Public Choice” 1994, vol. 79, s. 19–32; T. Persson, G. Tabellini, *Does centralization*

maksymalizujące dochody budżetowe przez nakładanie na lokalne społeczności nadmiernych obciążeń podatkowych w celu realizacji swoich oportunistycznych (partykularnych) interesów. Ograniczeniem tych niekorzystnych zjawisk miała być duża liczba konkurujących ze sobą władz terytorialnych i możliwość przenoszenia się mieszkańców do innych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki badań empirycznych nie potwierdziły jednak systematycznych zależności pomiędzy rozmiarami sektora publicznego i liczbą konkurujących jednostek. Również wyniki badań empirycznych poświęconych ograniczającemu wpływowi decentralizacji na rozmiary sektora publicznego i wydatków publicznych nie były jednoznaczne.

Problematykę związaną z hipotezą Lewiatana poruszono szerzej w dalszej części rozważań.

1.5. Problem rozrastania się sektora publicznego: ujęcie historyczno-statystyczne

Można odnieść wrażenie, iż nazywanie państwa i finansów publicznych Lewiatanem (czyli potworem) w rozważaniach naukowych jest przesadą. W tym podrozdziale przedstawiono więc problem rozrastania się sektora publicznego w dłuższej, historycznej perspektywie. Jak podkreślili Tanzi i Schuknecht, wydatki publiczne od 1870 roku wzrosły znacząco we wszystkich krajach rozwiniętych i można to uznać za ogólny fenomen, choć wzrosty te były w poszczególnych krajach różne⁶². Najgwałtowniejszy wzrost wydatków publicznych miał miejsce do 1980 roku, następnie się ustabilizowały, a nawet nieznacznie spadły. Dane na ten temat przedstawiono w tabeli 1.1.

increase the size of government?, „European Economic Review” 1994, vol. 38, s. 765–773; E. Stein, *Fiscal decentralization and government size in Latin America*, „Journal of Applied Economics” 1999, vol. 2, s. 357–391; T. Persson, G. Tabellini, *Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence*, „European Economic Review” 2002, vol. 46, s. 908–918; J. Rodden, *Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government*, „International Organization” 2003, vol. 57, s. 695–729; J.H. Fiva, *New evidence on fiscal decentralization and the size of government*, „FinanzArchiv: „Public Finance Analysis” 2006, vol. 62, s. 250–280; L. Blume, S. Voigt, *The economic effects of federalism and decentralization: a cross-country assessment*, „Public Choice” 2011, vol. 151, s. 229–254; M. Cincera, A. Estache, A. Wolf, *Would Less Fiscal Decentralization Reduce Public Sector Size across Sectors in Europe?*, ECARES, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 2012; J. Ashworth, E. Galli, F. Padovano, *Decentralization as a constraint to Leviathan: a panel cointegration analysis*, „Public Choice” 2013, vol. 156, s. 491–516; N. Patonov, *Searching for a restraint on the European Leviathan*, „Scientific Annals of Economics and Business” 2013, vol. 60(2), s. 1–16.

62 V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public Spending...*, s. 3–22.

Tabela 1.1. Wzrost wydatków sektora publicznego w latach 1870–1996 (jako procent PKB)

Kraje	Koniec XIX w. – około 1870 r.	Przed I wojną światową	Po I wojnie światowej	Przed II wojną światową	Po II wojnie światowej			
		1913 r.	1920 r.	1937 r.	1960 r.	1980 r.	1990 r.	1996 r.
Sektor publiczny ogółem dla wszystkich lat								
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9
Austria	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6
Francja	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Irlandia	b.d.	b.d.	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Japonia	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9
Kanada	b.d.	b.d.	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Niemcy	10,0	14,8	26,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1
Norwegia	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Nowa Zelandia	b.d.	b.d.	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Szwajcaria	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Szwecja	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2
USA	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
Wielka Brytania	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0
Włochy	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7
Średnia	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0
Władze centralne dla lat 1870–1937, następnie sektor publiczny ogółem								
Belgia	b.d.	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9
Hiszpania	b.d.	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7
Holandia	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3
Średnia	9,1	11,3	14,6	18,0	27,6	48,6	50,1	48,6
Średnia ogółem	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6

Źródło: V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, s. 6–7. Dane dostępne z wielu źródeł, w niektórych przypadkach/latach podane zostały najbliższe dostępne dane.

W ujęciu historycznym kształtowanie się poziomu wydatków publicznych uzależnione było od doktryny społeczno-politycznej przyjętej i realizowanej w danym okresie historii, okresów wojen i głębokich depresji w gospodarce, czasów gwałtownych wzrostów, boomów w gospodarce, ingerencji państwa i pobudzania inwestycji

publicznych. W ostatnich dwóch wiekach duże znaczenie miała też polityka znacznego zwiększania redystrybucyjnej roli władz publicznych w gospodarce, rozszerzania tradycyjnych funkcji państwa oraz wzrostu ich kosztów, rozrastania się systemów zabezpieczeń społecznych i emerytalnych. Okresy konserwatyzmu fiskalnego, reguł fiskalnych nakładanych na poziom deficytu budżetowego, długu publicznego i polityki ograniczania wydatków publicznych nie zahamowały tych tendencji w dłuższym okresie. W czasach bardziej współczesnych były one związane również z pojawieniem się doktryn państwa opiekuńczego i państwa dobrobytu społecznego. Rozrastanie się różnorodnych instytucji państwa ułatwiły też znacznie dynamiczne procesy polityczne w systemach demokracji parlamentarnych, w których doszły do głosu różnorodne grupy interesu, lobbujące za zwiększaniem wydatków publicznych, wśród nich również biurokraci maksymalizujący swoje budżety oraz politycy państwowi i samorządowi. Zwiększanie wydatków publicznych staje się w pewnym sensie *perpetuum mobile*, raz zwiększone wydatki trudno w przyszłości ograniczyć, gdyż jest to bardzo niepopularne społecznie, a żadna władza publiczna nie chce podejmować niepopularnych decyzji przed wyborami. Nadmierne upolitycznienie decyzji w sektorze finansów publicznych sprawia, że okresy przedwyborcze zaczynają się zaraz po ostatnich wyborach i kurczy się czas na podejmowanie merytorycznych decyzji. W życiu politycznym i sferze finansów publicznych często przeważa populizm i obietnice wyborcze nad rachunkiem koszt–korzyść jako podstawą budżetowania zadań publicznych. W celu ograniczenia niekorzystnego wpływu polityki na finanse publiczne postuluje się tzw. instytucjonalne podejście do zarządzania finansami publicznymi, ale w praktyce udaje się do połowicznie, gdyż – jak wspomniano wcześniej – całkowite rozdzielenie finansów publicznych od polityki jest nierealne. Finanse publiczne są instrumentem realizacji polityki państwa i są nierozzerwalnie związane z instytucją państwa, również w kontekście systemu politycznego. Także w przyszłości dwa elementy – konieczność ingerencji państwa w gospodarkę i funkcje społeczne – będą wpływały stymulująco na poziom wydatków publicznych. Kryzys gospodarczy, zapaść w wielu branżach gospodarki i konieczność zwiększenia nakładów na system ochrony zdrowia w związku z ogólnoswiatowymi problemami epidemicznymi niewątpliwie odegrają tu dużą rolę.

Bardziej współczesne dane dotyczące udziału wydatków publicznych w PKB w wybranych krajach OECD przedstawiono w tabeli 1.2. Jak z nich wynika, w większości krajów zakres sektora publicznego mierzony wysokością wydatków publicznych w PKB był dość stabilny w dwóch ostatnich dekadach. Pewien wzrost odnotowano w Belgii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Korei, Luksemburgu i Meksyku. Krajami, które tradycyjnie charakteryzują się dużym zakresem sektora publicznego w gospodarce, są Austria, Dania, Włochy oraz kraje skandynawskie, podawane często jako przykłady tzw. państwa opiekuńczego. Należy jednak zwrócić uwagę, że Szwecja, nauczona doświadczeniami lat dziewięćdziesiątych, wydaje się prowadzić politykę utrzymywania kontroli wysokości wydatków publicznych w stosunku do PKB. Do krajów charakteryzujących się najniższymi wskaźnikami zakresu sektora publicznego zaliczyć można:

Australię, Nową Zelandię, Japonię, Koreę, Meksyk, Estonię oraz USA. Wymienienie obok siebie państw na tak zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego skłania do refleksji, iż uwarunkowania niskiego poziomu wydatków publicznych w stosunku do PKB mogą mieć bardzo różne źródła, na przykład mogą wynikać z wysokiego poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w obszarze usług publicznych lub przeciwnie – świadczyć o braku takich usług lub ich bardzo niskim poziomie w danym państwie. Zróżnicowanie wskaźników w tabeli 1.2 potwierdza jednocześnie przyjętą w doktrynie finansów publicznych tezę o braku optymalnego poziomu zakresu finansów publicznych i sektora publicznego w gospodarce. Wśród państw o wysokich lub niskich wskaźnikach udziału wydatków publicznych w PKB można znaleźć zarówno państwa wysoko rozwinięte, jak i słabo rozwinięte.

W tabeli 1.3 przedstawiono z kolei udział wydatków sektora lokalnego (gminnego) w wydatkach sektora publicznego ogółem, określanego w statystykach międzynarodowych jako sektor *general government*. W krajach o strukturze federalnej oprócz szczebla gminnego (lokalnego) i ponadgminnego pojawia się dodatkowo szczebel stanów lub landów. Wszystkie te szczeble, z wyłączeniem państwowego, centralnego, określane są w statystykach międzynarodowych jako sektor *subnational government*. W tabeli 1.3 przedstawiono dane dotyczące jedynie szczebla lokalnego, dwa kraje o strukturze federalnej (Australia, USA) zostały pominięte ze względu na brak typowego szczebla gminnego i danych w bazie OECD. Analiza danych zawartych w tabeli 1.3 skłania do wniosków, iż w zdecydowanej większości krajów nastąpił wzrost wydatków na szczeblu samorządu terytorialnego, co świadczy o procesach decentralizacji usług publicznych i uznania wagi oraz znaczenia usług społecznych i komunalnych dostarczanych przez samorządy terytorialne. Najwidoczniejszy wzrost wydatków lokalnych w odniesieniu do roku 2000 miał miejsce w Belgii, Czechach, Dani, Estonii, Finlandii, Grecji, Izraelu, Kanadzie, Korei, Polsce, Szwecji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. W kilku krajach nastąpiło ograniczenie wydatków na szczeblu lokalnym, wśród tych państw wymienić należy Holandię, Irlandię oraz Węgry.

Obok wysokości wydatków publicznych w PKB innymi miarami służącymi do oceny zakresu oraz efektywności sektora publicznego są wspomniane już: udział dochodów podatkowych lub udział dochodów publicznych ogółem w PKB oraz zatrudnienie w sektorze publicznym lub w administracji do zatrudnienia w gospodarce narodowej. W kontekście przedmiotowych rozważań najbardziej interesująca jest kwestia poziomu zatrudnienia w sektorze publicznym i w węższym ujęciu w administracji. W tabeli 1.4 zawarto dane dotyczące udziału zatrudnienia w sektorze publicznym w zatrudnieniu ogółem. Do krajów o najwyższym poziomie zatrudnienia w sektorze publicznym w tym ujęciu należą Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja. Wysoki odsetek charakteryzuje też Francję, Izrael, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę i Słowację. Najniższe wskaźniki, mogące świadczyć o swego rodzaju efektywności administracji i sektora publicznego, charakteryzują Japonię, Koreę i Niemcy.

Tabela 1.2. Udział wydatków publicznych w PKB w krajach OECD w wybranych latach okresu 2000–2018 (w proc.)

Kraje	Wybrane lata													
	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Australia	35,52	34,67	36,99	38,37	36,93	37,20	36,33	36,60	36,73	37,42	36,74	36,71	b.d.	
Austria	52,13	49,24	49,84	54,14	52,84	50,90	51,21	51,65	52,43	51,14	50,27	49,17	48,49	
Belgia	49,14	48,25	50,28	54,15	53,34	54,52	55,87	55,83	55,27	53,73	53,09	52,13	52,38	
Czechy	41,82	40,37	40,64	44,20	43,51	43,03	44,48	42,60	42,43	41,70	39,48	38,94	40,79	
Dania	53,68	49,59	50,41	56,54	56,67	56,43	57,95	55,82	55,22	54,53	52,66	51,16	51,41	
Estonia	36,12	34,09	39,75	46,05	40,51	37,43	39,30	38,45	37,84	39,63	39,47	39,27	39,55	
Finlandia	48,29	46,80	48,26	54,76	54,75	54,38	56,20	57,50	58,11	57,04	55,92	54,19	53,14	
Francja	51,64	52,57	53,30	57,15	56,88	56,29	57,11	57,23	57,21	56,80	56,73	56,46	56,13	
Grecja	46,69	47,07	50,85	54,08	52,48	54,09	55,73	62,30	50,19	53,47	48,91	43,93	43,87	
Hiszpania	39,12	39,03	41,16	45,78	45,63	45,83	48,10	45,56	44,85	43,73	42,20	47,34	46,74	
Holandia	44,20	42,34	43,11	47,58	47,86	46,79	46,75	46,52	45,74	44,61	43,58	38,81	b.d.	
Irlandia	31,27	35,94	41,84	47,05	65,08	46,57	42,05	40,35	37,45	28,96	27,58	26,30	25,74	
Islandia	41,87	40,59	54,50	47,39	47,78	44,23	43,83	42,40	43,81	41,38	44,51	43,28	41,67	
Izrael	48,50	42,13	42,83	42,79	41,10	40,43	41,04	40,98	39,59	38,35	38,59	39,51	b.d.	
Japonia	39,05	35,00	36,07	40,69	39,74	40,64	40,61	40,76	40,20	39,33	39,26	38,74	b.d.	
Kanada	41,11	39,34	39,59	44,28	43,90	42,38	41,72	40,91	39,16	40,83	41,35	41,02	41,32	
Korea	22,43	29,67	32,01	34,88	31,00	32,35	32,73	31,76	31,98	32,30	32,26	32,44	b.d.	

Tabela 1.2 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Litwa	b.d.	35,26	38,09	44,89	42,30	43,47	36,10	35,49	34,64	34,90	34,11	33,09	34,01
Luksemburg	37,59	37,81	39,70	45,14	44,13	42,37	44,07	43,32	41,97	41,91	41,87	42,97	43,11
Meksyk	19,11	21,59	25,03	25,47	25,44	28,79	28,53	28,44	28,05	28,22	25,90	26,34	b.d.
Niemcy	45,11	42,82	43,57	47,58	47,26	44,71	44,30	44,69	43,96	43,71	43,89	43,93	43,87
Norwegia	42,30	41,42	40,19	46,06	44,94	43,76	42,89	43,97	45,79	48,80	50,77	49,94	48,69
Nowa Zelandia	38,32	38,31	41,17	41,76	47,37	43,47	42,13	40,22	39,84	38,97	39,02	38,81	b.d.
Polska	41,08	43,21	44,30	45,04	45,81	43,88	42,86	42,59	42,39	41,67	41,11	41,23	41,55
Portugalia	41,13	44,49	45,34	50,22	51,82	50,02	48,53	49,94	51,77	48,20	44,81	45,67	43,96
Słowacja	52,14	36,34	36,94	44,08	42,15	40,82	40,63	41,44	42,03	45,09	41,45	40,20	40,63
Słowenia	46,73	42,19	43,87	48,22	49,26	50,00	48,52	59,52	49,87	47,72	45,32	43,17	42,36
Szwajcaria	35,10	30,73	31,28	33,20	32,98	32,90	33,23	34,23	33,77	34,01	34,23	34,15	b.d.
Szwecja	55,09	49,28	50,01	52,70	50,76	50,25	51,30	51,95	51,08	49,76	49,80	49,44	49,88
Turcja	b.d.	34,53	b.d.	37,99	35,54	33,57	33,46	32,84	32,10	31,90	34,08	34,17	b.d.
USA	33,88	37,43	39,82	43,26	43,17	42,05	40,23	39,01	38,34	37,93	38,21	37,95	b.d.
Węgry	46,76	49,87	48,65	50,44	49,31	49,52	48,53	49,36	49,46	50,09	46,79	46,93	46,47
Wielka Brytania	39,05	40,90	44,40	47,31	47,56	45,92	45,74	43,94	43,01	42,20	41,39	40,98	40,84
Włochy	46,18	46,79	47,83	51,16	49,89	49,38	50,79	51,06	50,90	50,26	49,04	48,91	48,58

Źródło: OECD, *Government at a Glance - 2011 edition*, OECD Publishing, Paris 2011, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en (dostęp: 20.03.2020); OECD, *Government at a Glance - 2019 edition*, OECD Publishing, Paris 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en (dostęp: 4.12.2020).

Tabela 1.3. Udział wydatków lokalnych w wydatkach sektora *general government* w krajach OECD w wybranych latach okresu 2000–2018 (w proc.)

Kraje	Wybrane lata													
	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Austria	15,40	14,44	14,70	14,57	14,70	14,59	14,58	14,75	14,62	15,02	15,03	15,28	15,44	
Belgia	6,60	13,81	13,55	13,38	13,25	13,21	13,40	13,20	12,98	12,89	12,84	13,15	13,40	
Czechy	16,50	28,13	28,56	29,05	29,09	28,40	25,25	26,61	27,12	26,94	25,82	27,40	28,86	
Dania	35,60	62,18	62,77	62,40	61,79	61,30	60,22	61,89	62,21	62,26	63,51	64,26	63,61	
Estonia	14,00	27,49	26,96	24,40	24,16	24,61	24,39	25,62	24,03	23,16	23,01	24,19	24,12	
Finlandia	25,50	39,36	40,35	39,46	39,61	40,25	40,43	40,11	39,74	39,82	39,39	39,57	40,06	
Francja	14,50	20,38	20,44	20,22	19,74	19,95	20,12	20,49	20,21	19,73	19,33	19,28	19,39	
Grecja	2,50	7,04	6,95	7,51	7,23	5,66	5,92	5,70	6,55	6,33	7,05	7,18	7,54	
Hiszpania	12,60	13,83	13,34	13,58	13,32	12,12	10,20	10,73	11,19	11,38	11,36	11,61	11,52	
Holandia	35,40	33,17	33,20	33,26	32,49	31,72	31,05	29,34	29,21	30,96	30,95	30,93	30,71	
Irlandia	38,80	18,14	16,49	12,08	8,19	10,11	9,98	8,80	7,44	7,66	8,44	8,84	8,83	
Islandia	24,20	31,98	24,22	26,66	25,87	28,07	28,72	30,06	29,71	30,08	27,52	32,36	31,45	
Izrael	8,30	11,74	11,76	11,44	12,02	12,19	12,41	12,64	12,67	12,84	12,94	13,50	13,69	
Japonia	37,80	36,43	35,11	35,48	35,06	34,72	34,51	34,49	35,03	34,73	34,94	34,68	34,49	
Kanada	10,00	20,11	20,38	20,35	20,66	20,29	20,5	20,44	20,95	21,03	21,05	21,23	20,97	
Korea	17,20	36,51	34,99	39,19	35,68	33,66	33,89	34,76	34,96	35,01	35,53	35,99	35,83	

Tabela 1.3 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Litwa	b.d.	23,12	24,15	23,81	26,32	23,52	25,88	23,39	22,84	22,47	22,87	23,32	23,77
Luksemburg	7,90	11,24	11,37	11,33	10,65	10,83	10,25	10,32	10,34	9,91	10,51	10,78	11,01
Meksyk	b.d.	7,37	7,28	8,00	7,35	6,56	6,19	6,41	6,89	6,78	6,98	7,15	7,23
Niemcy	10,70	15,83	15,86	15,85	15,74	16,32	16,42	16,80	17,03	17,11	17,37	17,12	17,43
Norwegia	16,40	31,21	32,10	32,63	33,34	33,51	33,64	33,86	33,48	33,03	33,34	33,56	33,92
Nowa Zelandia	9,40	11,05	10,80	10,78	9,27	10,09	11,34	10,80	11,42	11,57	11,58	11,70	11,47
Polska	24,70	29,98	30,95	31,40	32,21	31,54	30,61	30,47	31,37	30,68	31,01	32,07	33,99
Portugalia	9,30	14,93	15,57	14,77	14,19	13,49	12,61	13,02	11,40	12,06	12,48	12,65	13,17
Słowacja	6,30	16,29	16,13	16,00	16,76	15,79	15,09	14,76	15,35	16,11	15,38	16,74	16,91
Słowenia	11,30	18,91	19,99	19,61	19,44	18,20	19,12	15,87	19,16	18,25	17,63	18,43	19,30
Szwajcaria	20,00	20,36	20,68	20,70	20,51	20,37	20,47	20,05	20,55	20,23	20,18	20,53	20,47
Szwecja	32,40	45,73	46,41	46,47	46,37	47,35	47,43	47,32	48,12	48,70	49,76	50,25	50,43
Turcja	b.d.	b.d.	b.d.	8,93	8,68	9,52	9,50	10,52	9,84	9,31	9,61	10,74	9,85
Węgry	25,10	22,93	22,90	23,29	25,19	22,82	18,09	14,76	15,36	15,24	12,55	12,98	13,72
Wielka Brytania	8,60	28,03	27,08	27,50	26,8	26,19	25,0	24,71	24,11	24,09	23,60	23,17	22,63
Włochy	18,30	31,20	31,42	31,25	31,09	30,19	29,22	29,06	28,49	28,13	27,90	27,23	27,46

Źródło: OECD, *Government at a Glance - 2011 edition*; OECD, *Government at a Glance - 2019 edition*.

Tabela 1.4. Zatrudnienie w sektorze *general government* jako odsetek zatrudnienia ogółem w krajach OECD w wybranych latach okresu 2007–2017 (w proc.)

Kraje	Wybrane lata										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Austria	16,92	16,73	17,15	17,13	16,90	16,79	16,78	16,78	16,94	16,91	16,82
Belgia	18,47	18,38	18,79	18,82	18,64	18,57	18,63	18,63	18,56	18,41	18,20
Czechy	16,18	15,85	16,20	16,31	16,30	16,03	16,18	16,25	16,19	16,22	16,46
Dania	28,33	27,79	29,43	30,42	29,89	29,71	29,79	29,46	29,13	28,49	28,02
Estonia	20,73	20,54	23,66	24,45	22,74	23,27	23,61	23,98	22,99	22,79	20,97
Finlandia	24,59	24,28	24,99	25,13	25,00	24,82	25,12	24,97	24,71	24,42	24,29
Francja	22,35	22,26	22,59	22,62	22,19	21,96	22,06	22,15	22,17	22,09	21,91
Grecja	17,99	17,65	17,58	18,27	18,86	18,72	18,58	17,93	17,81	17,82	17,70
Hiszpania	13,36	13,66	14,79	15,20	15,61	15,88	16,21	15,99	15,66	15,38	15,30
Holandia	12,81	12,77	13,07	13,35	13,00	12,83	12,82	12,69	12,49	12,31	11,95
Irlandia	14,61	15,05	15,84	16,32	16,17	15,90	15,29	14,97	14,89	14,76	14,86
Izrael	22,61	22,01	21,87	21,71	21,93	20,33	20,02	20,04	20,02	19,68	19,72
Japonia	6,09	6,04	6,13	6,09	6,06	6,07	6,01	5,97	5,94	5,93	5,89
Kanada	19,13	19,31	20,22	19,86	19,69	19,48	19,38	19,40	19,34	19,42	19,38
Korea	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	6,65	b.d.	6,59	7,63	7,60	7,60	7,70
Litwa	23,28	23,31	24,75	25,17	24,89	24,21	23,79	23,17	22,84	22,27	22,16

Tabela 1.4 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Luksemburg	11,12	10,87	11,38	12,32	12,35	12,42	12,54	12,48	12,39	12,24	12,18
Łotwa	19,47	20,02	21,66	21,73	21,59	22,03	21,42	21,03	20,05	19,81	19,93
Meksyk	11,18	13,15	13,95	14,21	14,09	14,05	14,10	14,16	14,18	13,98	b.d.
Niemcy	11,33	11,21	11,32	11,35	10,96	10,76	10,68	10,64	10,56	10,50	10,49
Norwegia	29,03	28,58	29,25	29,76	29,89	29,77	29,82	29,83	30,03	30,30	30,34
Polska	15,90	15,47	15,55	16,01	16,32	16,69	16,87	16,78	16,98	16,68	15,84
Portugalia	14,49	14,41	14,95	15,19	15,04	15,50	15,62	15,16	14,84	14,71	14,38
Słowacja	19,38	18,73	18,89	19,29	19,38	19,14	19,32	19,44	19,37	18,97	18,69
Słowenia	15,37	15,39	15,87	16,73	17,44	17,71	17,70	17,63	17,40	17,30	17,11
Szwajcaria	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	9,85	9,87	9,89	9,93	10,09	10,12	b.d.
Szwecja	30,26	29,37	29,43	28,97	28,50	28,48	28,51	28,45	28,66	28,94	28,83
Turcja	13,09	12,91	13,13	12,66	12,29	12,45	12,60	11,09	11,18	11,18	10,77
USA	b.d.	15,89	16,71	17,07	16,64	16,21	15,93	15,64	15,39	15,27	15,15
Węgry	18,81	18,52	19,64	21,10	20,43	20,69	21,38	21,63	22,05	21,55	20,58
Wielka Brytania	19,20	19,04	19,64	19,57	18,98	17,89	17,32	16,86	16,43	16,14	16,01
Włochy	14,50	14,36	14,46	14,35	14,10	13,87	13,97	13,93	13,80	13,67	13,43
OECD - średnia	17,88	17,78	18,43	18,71	18,53	18,41	18,40	18,24	18,10	17,94	17,71

Źródło: OECD, *Government at a Glance - 2019 edition*.

Bardzo dużą część zatrudnienia w sektorze publicznym stanowi zatrudnienie w tzw. sektorze *subnational government*, który obejmuje wszystkie szczeble z wyjątkiem centralnego. W tabeli 1.5 przedstawiono dane dostępne w tym zakresie dla wybranych krajów. W państwach o strukturze zdecentralizowanej, często federalnej, przeważa zatrudnienie w sektorze samorządowym. W takich krajach jak Hiszpania, Belgia, Szwecja, Niemcy czy Meksyk uległo ono nawet niewielkiemu zwiększeniu. Tendencje centralizujące administrację publiczną odnotować należy w przypadku Irlandii, Izraela, Węgier i Turcji.

Tabela 1.5. Porównanie zatrudnienia w sektorze centralnym i sektorze *sub-central government* w latach 2000 i 2017 (w proc.)

Kraje	2000 r.		2017 r.	
	Sektor centralny	Tzw. sektor <i>sub-central government</i>	Sektor centralny	Tzw. sektor <i>sub-central government</i>
1	2	3	4	5
Austria	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Belgia	24,20	75,80	13,52	83,00
Czechy	68,50	31,50	b.d.	b.d.
Dania	22,20	77,80	23,74	75,98
Estonia	b.d.	b.d.	48,48	51,52
Finlandia	25,70	74,30	21,11	77,05
Francja	b.d.	b.d.	38,13	38,37
Grecja	83,60	16,40	76,71	19,87
Hiszpania	41,20	58,80	18,41	81,59
Holandia	27,80	72,20	32,57	65,41
Irlandia	86,90	13,10	90,06	9,97
Izrael	76,70	23,30	80,40	19,13
Japonia	25,20	74,80	b.d.	b.d.
Kanada	13,30	86,70	b.d.	b.d.
Korea	b.d.	b.d.	37,52	60,64
Litwa	b.d.	b.d.	44,42	54,31
Luksemburg	70,60	29,40	b.d.	b.d.
Meksyk	35,00	65,00	21,56	67,58
Niemcy	22,20	77,80	10,68	80,74

Tabela 1.5 (cd.)

1	2	3	4	5
Norwegia	22,70	77,30	37,12	62,89
Nowa Zelandia	90,10	9,90	b.d.	b.d.
Polska	40,96 (2011 r.)	59,04	38,73	57,96
Portugalia	80,50	19,50	76,17	22,31
Słowenia	b.d.	b.d.	52,06	46,29
Szwajcaria	9,30	90,70	7,76	92,24
Szwecja	19,30	80,70	17,51	82,40
Turcja	90,20	9,80	91,50	7,33
USA	13,80	86,20	18,30	81,70
Węgry	35,10	64,90	63,33	36,41
Wielka Brytania	50,29 (2011 r.)	49,71	58,52	41,18
Włochy	59,00	41,00	57,26	41,54

Źródło: OECD, *Government at a Glance – 2011 edition*; OECD, *Government at a Glance – 2019 edition*.

Analiza powyższych danych skłania do kilku refleksji. Po pierwsze, w analizowanych latach nie obserwuje się drastycznego wzrostu zakresu sektora publicznego ogółem, nieco większą dynamikę zaobserwować można na szczeblu lokalnym, co wiąże się z procesami decentralizacji części usług. Jednocześnie należy podchodzić z ostrożnością do wyciągania daleko idących wniosków z danych zagregowanych, gdyż zmiany wynikać mogą z różnorodnych reform, różnic systemowych w finansowaniu i organizacji określonych usług na poszczególnych szczeblach. Porównywanie danych jest utrudnione również dlatego, że każdy kraj charakteryzuje się określoną specyfiką, jeśli chodzi o strukturę pionową finansów publicznych i różne umiejscowienie systemów ochrony zdrowia, edukacji i systemów emerytalnych. Po drugie, nie należy oczekiwać dynamicznych wzrostów, gdyż w ostatnich dekadach zakres finansów publicznych w gospodarce i tak jest już ustabilizowany na dość wysokim poziomie. Po trzecie, trudno porównywać kraje, w których w momencie wyjściowym zakres wydatków publicznych i zatrudnienia w sektorze publicznym jest bardzo wysoki lub przeciwnie – niski. Reasumując, zakres sektora publicznego w ujęciu statystycznym jest dość zróżnicowany, a każde z państw charakteryzuje się właściwą sobie specyfiką, uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi i politycznymi, których z pewnością nie odzwierciedlają czyste dane ilościowe. Dynamiczny wzrost sektora publicznego widoczny jest w dłuższej perspektywie, natomiast w ujęciu krótkoterminowym zmiany nie uprawniają do daleko idących wniosków, gdyż w poszczególnych krajach miały

miejsce różnorodne reformy strukturalne w obszarze usług oraz następujące po sobie okresy ograniczania i zwiększania wydatków publicznych na różnych szczeblach sektora publicznego.

1.6. Administracja publiczna i rola czynnika ludzkiego w sektorze publicznym

Zatrudnienie i płace w sektorze publicznym od dawna są przedmiotem zainteresowania ekonomistów, gdyż z jednej strony determinują zakres i poziom usług publicznych, a z drugiej wyznaczają dużą część wydatków publicznych. Analizując grupy czynników determinujących poziom zatrudnienia i płac w sektorze publicznym, wymienia się w literaturze następujące podejścia: podejście funkcjonalno-technologiczne, podejście krótkoterminowe, w którym ważną rolę odgrywają sytuacja fiskalna i presja polityczna, oraz podejście długoterminowe, oparte na prawie Wagnera i czynnikach wzmacniających rozrastanie się sektora publicznego. Liczba czynników wpływających na omawiane elementy jest duża. W analizach ekonometrycznych można podzielić je również na zmienne strukturalne, charakteryzujące wskaźniki opisujące poziom rozwoju poszczególnych państw i sytuację na rynku pracy, oraz zmienne fiskalne, charakteryzujące sytuację budżetową, poziom dochodów publicznych wpływających na politykę zatrudnienia i wydatków publicznych⁶³. Badania empiryczne przeprowadzone w latach 1972–1992 potwierdziły pozytywny wpływ poziomu rozwoju gospodarczego na wzrost zatrudnienia i płac w sektorze publicznym w krajach OECD oraz wpływ cyklu koniunkturalnego, urbanizacji i poziomu edukacji. Jeśli chodzi o wpływ federalizmu fiskalnego, czyli decentralizacji na zatrudnienie i płace w sektorze publicznym, otrzymano istotnie statystyczną pozytywną korelację w przypadku krajów rozwijających się i negatywną w przypadku krajów OECD⁶⁴. Należy jednak pamiętać, że badania te dotyczyły okresu przed zakrojonymi na szeroką skalę procesami decentralizacji w wielu państwach po 1990 roku. Ważnym aspektem analiz jest również sytuacja i porównanie zatrudnienia oraz płac w sektorach publicznym i prywatnym, wykracza to jednak poza przedmiotowe rozważania. Warto jedynie odnotować ciekawą analizę, którą przedstawili Robert Pater i Łukasz Cywiński, proponując nowe podejście do pomiaru optymalnych rozmiarów sektora publicznego przez badanie

63 A. Kraay, C. van Rijckeghem, *Employment and wages in the public sector – A cross-country study*, „International Monetary Fund Working Paper” 1995, WP/95/70, s. 4–6.

64 Tamże, s. 31–32.

aktywów fizycznych i zatrudnienia⁶⁵. Zwrócili oni uwagę, że większość badań poświęconych optymalnemu rozmiarowi sektorów prywatnego i publicznego w gospodarce wykorzystuje głównie udział wydatków publicznych w PKB i czynniki (przepływy) fiskalne. Z ich badań dla Polski wynika, że optymalny poziom zatrudnienia w sektorze publicznym powinien wynosić około 21%, natomiast wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym powoduje spadek PKB, ale tylko w krótkim okresie. W dłuższym okresie może powodować większe wahania cyklu koniunkturalnego i zwiększać rolę polityki ekonomicznej władz publicznych.

W Polsce – kraju niedawnej transformacji ustrojowo-politycznej – zwraca się w literaturze szczególną uwagę na rolę i znaczenie czynnika ludzkiego w zarządzaniu sektorem publicznym. Zatrudnienie w tym sektorze na świecie jest dość zróżnicowane, na przykład w 2017 roku wynosiło od 7,7% zatrudnionych w sektorze *general government* do ogółu zatrudnionych w Korei do 30,3% w Norwegii. Należy zwrócić uwagę na częste różnice w danych statystycznych. Wynika to z rozległości całego sektora, różnic w zaliczaniu do statystyk zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych oraz funkcjonowania całej grupy instytucji na tzw. pograniczu sektorów publicznego i prywatnego.

W Polsce zatrudnienie w sektorze publicznym spadło z 54% w 1990 roku do 29,9% w 2003 roku w stosunku do ogółu zatrudnionych. Początkowo do liczby zatrudnionych w sektorze publicznym zaliczano pracowników przedsiębiorstw państwowych. Jeśli jednak pominie się takich pracowników, to – jak wynika z danych zawartych w tabeli 1.4 – Polska plasowała się nieznacznie poniżej średniej dla krajów OECD. Spadek liczby zatrudnionych w sektorze publicznym wynikał przede wszystkim ze zmian strukturalnych w gospodarce narodowej. Obecnie zauważyć można pewną tendencję wzrostową – przede wszystkim dynamika wzrostu zatrudnienia w sektorze samorządowym jest wyższa niż dynamika spadku zatrudnienia w administracji państwowej. W tabeli 1.6 przedstawiono wybrane dane dotyczące zatrudnienia w sektorze publicznym, z wyszczególnieniem zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego oraz pozycji określonej przez GUS jako zatrudnienie w administracji publicznej, obronie narodowej, obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych (tzw. sekcja 0). Dane wskazują na znaczący spadek zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce w latach 1990–2010, następnie obserwowana jest stabilizacja tego zatrudnienia. Ma to niewątpliwie związek ze zmianami strukturalnymi w gospodarce po 1990 roku. Niekorzystnie przedstawiają się natomiast dane dotyczące administracji, w której zatrudnienie wzrastało znacząco i systematycznie w analizowanym okresie. Podobnie sytuacja związana z decentralizacją i wzrostem zatrudnienia w sektorze samorządowym nie wygląda korzystnie i wskazuje na niebezpieczeństwo Lewiatana. W publicznym sektorze państwowym w roku 1995 zatrudnienie wyniosło

65 R. Pater, Ł. Cywiński, *Optimal size of the public sector in Poland in terms of employment*, „Ekonomista” 2019, nr 2, s. 194.

4640 osób, a w 2000 roku 2216,3 osób⁶⁶, co oznacza spadek o około 48%. W tych samych latach zatrudnienie w sektorze samorządowym, jak wynika z danych z tabeli 1.6, wzrosło aż o 79,5%. Jest to jeden z potencjalnych kanałów rozrastania się sektora publicznego w warunkach decentralizacji zadań, polegający na tym, iż zatrudnienie i wydatki w sektorze państwowym (centralnym) spadają, ale nie w takim stopniu, w jakim rosną one na szczeblach niższych.

Tabela 1.6. Zatrudnienie w sektorze publicznym w Polsce na tle zatrudnienia ogółem w wybranych latach okresu 1990–2019 (w tys.)

Zatrudnienie	Lata								
	1990	1995	1999	2000	2010	2015	2017	2018	2019
Ogółem	16 484,7	15 485,7	16 008,9	15 480,0	14 106,9	14 829,8	15 710,8	15 949,7	16 120,6
W sektorze publicznym	8582,7	5979,7	4656,0	4309,3	3570,7	3343,6	3371,3	3403,7	3423,4
W sektorze samorządowym	b.d.	887,5	1485,9	1592,7	1810,7 (dane dla 2009 r.)	1807,9 (dane dla 2014 r.)	1838,0	1853,9	1867,3
Administracja publiczna i obrona narodowa, ubezpieczenia społeczne	b.d.	381,0	431,5	490,5	970,1	970,8	978,4	988,2	996,0

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, Warszawa 2001; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2019*, GUS, Warszawa 2019; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021*, GUS, Warszawa 2021; *Rocznik Statystyczny Pracy 2010*, GUS, Warszawa 2010; *Rocznik Statystyczny Pracy 2019*, GUS, Warszawa 2019; *Rocznik Statystyczny Pracy 2021*, GUS, Warszawa 2021.

Jak wynika z danych *Małego Rocznika Statystycznego RP*, w 2017 roku w Polsce zdecydowaną większość pracowników *stricto* administracyjnych stanowili pracownicy administracji samorządowej. Dokładny podział w sekcji „0” przedstawiono w tabeli 1.7.

⁶⁶ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021*, GUS, Warszawa 2021, s. 135.

Tabela 1.7. Zatrudnienie w administracji publicznej w Polsce w 2017 roku

Sekcja „0” – administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne (951 tys.)					
Administracja publiczna (428 tys.), w tym:		Bezpieczeństwo publiczne i obrona narodowa (330 tys.), w tym:		Jednostki wymiaru sprawiedliwości, zabezpieczeń społecznych i pozostałe (193 tys.), w tym:	
Pracownicy administracji państwowej i rządowej (w tym KSC) (171 tys.)	Pracownicy administracji samorządowej (256 tys.) i samorządowych kolegów odwoławczych (1 tys.)	Żołnierze (99 tys.) i funkcjonariusze (150 tys.)	Pracownicy cywilni służb mundurowych (w tym KSC) (74 tys.)	Pracownicy m.in. ZUS, KRUS, NFZ, agencji rządowych oraz państwowych osób prawnych (99 tys.)	Pracownicy sądownictwa, prokuratury oraz służby więziennej (94 tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Małego Rocznika Statystycznego RP 2018*, GUS, Warszawa 2018.

Obecnie ekonomiści coraz częściej analizują zakres sektora publicznego i zatrudnienie w nim w ujęciu historycznym, zwracając uwagę na permanentne, ale i na skokowe wzrosty ich poziomów⁶⁷. W ujęciu długookresowym wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym jest ewidentny i ustabilizowany na dość wysokim poziomie od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy wiele państw rozpoczęło budowę modeli państwa dobrobytu społecznego i państwa opiekuńczego. Dane z 2017 roku wskazują na pewne ograniczanie zatrudnienia w sektorze publicznym. Tabela 1.8 przedstawia udział zatrudnienia w sektorze rządowym w zatrudnieniu ogółem w gospodarce w wybranych latach.

Tabela 1.8. Udział zatrudnienia w sektorze rządowym w zatrudnieniu ogółem w gospodarce w wybranych latach (w proc.)

Państwa	Lata								
	1870	1913	1937	1960	1980	1994	2007	2010	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Chiny	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	4,7	6,8	10,7	10,9	9,8
Francja	2,5	3,0	4,4	b.d.	20,0	24,8	22,4	22,6	21,8
Japonia	1,0	3,1	5,0	b.d.	6,7	6,9	6,1	6,1	5,9

67 Por. D.D. Li, E.S. Maskin, *Government and economics: An emerging field of study*, „Journal of Government and Economics” 2021, vol. 1, <https://doi.org/10.1016/j.jge.2021.100005>

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kanada	b.d.	b.d.	b.d.	18,4	18,8	20,4	19,1	19,9	19,4
Niemcy	1,2	2,4	4,3	9,2	14,6	15,1	11,4	11,4	10,6
Szwecja	2,2	3,5	4,7	12,8	30,3	32,0	30,4	29,2	28,9
USA	2,9	3,7	6,8	14,7	15,4	14,5	15,2	17,1	15,2
Wielka Brytania	4,9	4,1	6,5	14,8	21,1	15,0	19,3	19,6	19,1
Włochy	2,6	4,4	5,1	7,7	14,5	16,2	14,5	14,4	13,4
Średnia	2,5	3,5	5,3	12,9	16,2	16,9	16,6	16,8	15,7

Źródło: za D.D. Li, E.S. Maskin, *Government and economics: An emerging field of study*, „Journal of Government and Economics” 2021, vol. 1, s. 2, <https://doi.org/10.1016/j.jge.2021.100005>

Zasady zatrudnienia w sektorze publicznym wydają się nieco odmienne, mniej wolnorynkowe i liberalne niż w sektorze prywatnym. Adam Szewczuk i Magdalena Ziolo zwracają uwagę na trzy cechy sektora publicznego, które ich zdaniem wpływają zasadniczo na specyfikę zarządzania kadrami⁶⁸. Są to: wyraźna odmienność kryteriów sukcesu, podmiotowość polityczna obywateli oraz zarządzanie w sektorze publicznym. Jeśli chodzi o odmienność kryteriów sukcesu, to jest ona związana z fundamentalną różnicą pomiędzy sektorem publicznym i rynkowym. W sektorze publicznym głównym motywem działań nie jest maksymalizacja zysku i nie rządzi nimi mechanizm rynkowy. W działaniach administracji publicznej kryteria finansowo-ekonomiczne i rynkowe nie są podstawową przesłanką działalności. Przesłanką tą są funkcje państwa i interes publiczny (ogólny), który jednak niełatwo zdefiniować, a ponadto podlega on silnym wpływom politycznym. Ocena pracy urzędników publicznych nie jest jednoznaczna w praktyce. Podmiotowość polityczna obywateli oznacza, że nie są oni jedynie konsumentem usług, ale oceniają funkcjonowanie władz i sektora publicznego w cyklicznych wyborach. Zbiorowy charakter usług sprawia, że dodatkowo pojawia się problem wyborów publicznych i ujawniania preferencji, co nie jest proste i jednoznaczne w systemach demokracji przedstawicielskiej, a rozwiązania w postaci referendum są kosztowne i czasochłonne (a przede wszystkim ostatecznie też nie przynoszą satysfakcjonujących rezultatów). Jeśli chodzi o ostatnią z wymienionych cech, tzn. zarządzanie w tym sektorze, to podkreślić należy, iż jest ono oparte na regulacjach prawnych. Decyzje w sektorze publicznym mają charakter decyzji administracyjnych, a nie rynkowych, i są następstwem przyjętej współcześnie koncepcji demokratycznego państwa prawa. Konieczność pogodzenia efektywności ekonomicznej, sprawiedliwości społecznej i zasady legalizmu wywołuje w praktyce wiele problemów, często

⁶⁸ A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki...*, s. 144.

działania zgodne z prawem są po prostu nieracjonalne lub bezduszne w stosunku do obywateli. Dodatkowo pomiędzy wymaganiami nowoczesnej administracji a poziomem wynagrodzeń w Polsce występuje niewątpliwie luka.

Na rolę administracji samorządowej w efektywnym i prawidłowym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego zwrócił uwagę Eugeniusz Wojciechowski. Podkreślił on, że urzędy gminy pełnią funkcję usługową w stosunku do organów wykonawczych i uchwałodawczych oraz kontrolną w stosunku do jednostek organizacyjnych gminy. Urząd (administracja) nie jest organem gminy, ale „stanowi wyspecjalizowany aparat urzędniczy, który dzięki posiadanym kwalifikacjom bierze aktywny udział w przebiegu procesów usługowych i produkcyjnych niezbędnych dla funkcjonowania gminy [...] Wartość i siła urzędu komunalnego zależy od jakości zatrudnionych tam ludzi”⁶⁹. Wagę tego argumentu wzmacniają chociażby wnioski z doświadczeń z wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce, w których zidentyfikowano administrację rządową i samorządową jako możliwą barierę nowoczesnego zarządzania oraz wykorzystania budżetowania zadaniowego. Ważne jest zrozumienie reform i zmian przez uczestników tych procesów, gdyż ze swej istoty budżet zadaniowy „wiąże zadania i wydatki publiczne z przejrzystą odpowiedzialnością odpowiednich podmiotów za skuteczność i efektywność ich realizacji”⁷⁰. Zmiany w zarządzaniu i reformowanie sektora publicznego powinny odbywać się przy zrozumieniu i akceptacji tych procesów przez administrację, gdyż w przeciwnym razie mogą przynieść skutki odmienne od oczekiwanych.

Problem kapitału ludzkiego, zarządzania pracownikami i poziomem płac łączy się z wieloma kontrowersjami, gdyż z jednej strony należy zapobiegać nieuzasadnionemu wzrostowi wynagrodzeń w sektorze publicznym, ale z drugiej strony jeśli sektor publiczny chce pozyskiwać wysoko wykwalifikowanych pracowników, to w jakiś sposób zawsze musi konkurować z sektorem prywatnym. Osobną kwestią, wykraczającą jednak poza ramy niniejszego opracowania, jest problem podejmowania pracy w sektorze prywatnym przez polityków lub zaangażowania w politykę osób z sektora biznesu. Pytanie dotyczące systemów i wysokości wynagrodzeń pojawia się na różnych szczeblach administracji publicznej i w różnych jednostkach organizacyjnych. W 2007 roku ukazał się raport grupy badaczy – Knuta Rexeda, Chrisa Molla, Nicka Manninga i Jennifer Allain – poświęcony decentralizacji systemów płac i wynagrodzeń w Australii, Danii, Holandii, Finlandii, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii⁷¹. Został on oparty na badaniach ankietowych, uzupełnionych zgromadzonymi informacjami z dostępnych dokumentów, wybór krajów nie był reprezentatywny,

69 E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 51–52.

70 T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 63.

71 K. Rexed, Ch. Moll, N. Manning, J. Allain, *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, „OECD Working Papers on Public Governance”, 2007/3, OECD Publishing, 2007, <https://www.oecd.org/gov/pem/38487114.pdf> (dostęp: 12.01.2022).

ale zostały one dobrane celowo jako te z ciekawymi doświadczeniami i praktyką w decentralizacji polityki płac i zarządzania kapitałem ludzkim w administracji publicznej. Na wstępie raportu jego autorzy podkreślili, że przesłanką decentralizacji polityki wynagrodzeń w sektorze publicznym jest konieczność ich zróżnicowania i elastyczności, podobnie jak w przypadku każdego innego pracodawcy. W sektorze publicznym konieczna jest adaptacja systemów i struktur wynagrodzeń:

- 1) do specyfiki i wymogów każdej jednostki organizacyjnej i podmiotów w systemie, a jest ich wiele i różnią się znacznie wielkością, charakterem oraz funkcjami;
- 2) do specyfiki umiejętności, zasług i działań każdego pracownika;
- 3) do konkurowania o wykwalifikowanych pracowników na konkretnym rynku pracy⁷².

Modele decentralizacji polityki płac w sektorze publicznym i ich konsekwencje mają ogromne znaczenie, biorąc pod uwagę ich kosztochłonność w ujęciu mikroekonomicznym i udział w strukturze wydatków publicznych w ujęciu makroekonomicznym. Rozwiązania praktyczne w każdym z krajów są bardzo różne, ale analiza komparatystyczna pozwoliła autorom raportu na wyodrębnienie dwóch alternatywnych modeli systemu wynagrodzeń: modelu opartego na przekazaniu kompetencji (*remit-based approach*) i modelu opartego na konsensusie (*consensus-based approach*). Pierwsze z rozwiązań (Australia, Nowa Zelandia) polega na centralnej organizacji obsługującej system przekazywania uprawnień, który zapewnia monitorowanie przestrzegania ustalonych parametrów wynagrodzeń i w ten sposób promowanie efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi. Drugi z modeli (Dania, Finlandia) opiera się na ośrodku centralnym jako pracodawcy i dwupoziomowym systemie układów zbiorowych. W tym wypadku to centralne układy zbiorowe zapewniają ramy dla zdecentralizowanego ustalania wynagrodzeń. Różnice organizacyjne w obu omawianych podejściach polegają na tym, że model konsensusu jest oparty na integracji organizacyjnej, którą spaja Minister Finansów⁷³, natomiast model przekazania kompetencji opiera się na separacji organizacyjnej. W tym drugim przypadku następuje odseparowanie procesu budżetowego, który kontroluje Minister Finansów, od zarządzania zasobami ludzkimi i od systemu wynagrodzeń oraz regulaminów pracowniczych. Ponadto systemy zarządzania zasobami ludzkimi i systemy wynagrodzeń mogą być połączone (Nowa Zelandia) lub instytucjonalnie odseparowane (Australia). W każdym kraju i modelu stworzono instrumenty i mechanizmy hamujące nadmierny wzrost płac w sektorze publicznym (tabela 1.9). Dwa z analizowanych krajów – Holandia i Wielka Brytania – charakteryzują się brakiem ścisłego podziału procesu budżetowego i negocjowania wysokości wynagrodzeń w resortach czy jednostkach organizacyjnych sektora publicznego.

⁷² Tamże, s. 5.

⁷³ Minister Finansów nadzoruje zarówno proces budżetowy, jak i urzędy państwowe będące pracodawcami lub rządowy podmiot zajmujący się kwestiami zatrudnienia w sektorze publicznym (*Government Employer's Office*).

Tabela 1.9. Ustalanie „koperty” ekonomicznej wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym

Kraj	Główny aktor/Główni aktorzy	Interakcja pomiędzy negocjacjami płacowymi a budżetem	Główny czynnik kształtujący „kopertę” ekonomiczną
Australia	Ministerstwo budżetu (finansów)	Oparte na wystandaryzowanych dostosowaniach, brak bezpośredniej interakcji	Wynik procesu budżetowego
Dania	Ministerstwo budżetu i państwowe biuro pracodawcy	Oparte na wystandaryzowanych dostosowaniach, brak bezpośredniej interakcji	Wynik centralnego układu zbiorowego oraz korekty <i>ex-post</i> o różnice w sektorze prywatnym
Finlandia	Ministerstwo budżetu i państwowe biuro pracodawcy	Oparte na wystandaryzowanych dostosowaniach, brak bezpośredniej interakcji	Krajowa umowa polityki finansowej i fiskalnej
Holandia	Ministerstwo budżetu (finansów) i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Oparte na wystandaryzowanych dostosowaniach, ale również na bezpośredniej interakcji	Wynik procesu budżetowego
Nowa Zelandia	Ministerstwo budżetu (finansów)	Oparte na wystandaryzowanych dostosowaniach, brak bezpośredniej interakcji	Wynik procesu budżetowego
Wielka Brytania	Ministerstwo budżetu (finansów)	Dostosowania uznaniowe i bezpośrednie interakcje	Wynik procesu przekazywania uprawnień i negocjacji

Źródło: K. Rexed, Ch. Moll, N. Manning, J. Allain, *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, „OECD Working Papers on Public Governance”, 2007/3, OECD Publishing, 2007, s. 43, <https://www.oecd.org/gov/pem/38487114.pdf> (dostęp: 12.01.2022).

Do głównych zalet i korzyści płynących z decentralizacji systemów negocjacji warunków pracy oraz ustalania wynagrodzeń i premii w sektorze publicznym zaliczyć należy⁷⁴:

- 1) uwzględnienie różnorodności (*heterogeneity*) i specyfiki usług publicznych – decentralizacja pozwala na większe zróżnicowanie i dostosowanie systemów płac i premii do celów organizacji, departamentów i agencji oraz do

74 K.A. Bender, R.F. Elliott, *Decentralised Pay Setting. A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden and the UK*, Ashgate Publishing, Aldershot 2003, s. 11–12.

dostarczanych przez nie usług publicznych; system wynagrodzeń może być negocjowany na niższych szczeblach i bardziej adekwatny do lokalnych warunków;

- 2) wyjaśnienie i przybliżenie wszystkim pracownikom celów organizacji – odpowiedzialność kierowników i menedżerów za politykę wynagrodzeń motywuje ich do monitorowania celów instytucji, którymi zarządzają, oraz porównywania systemu nagród do osiągania tychże celów;
- 3) zachęcanie do innowacji – zdecentralizowana polityka wynagrodzeń motywuje departamenty i agencje zarówno do eksperymentowania w zakresie organizacji pracy, jak i do różnych systemów wynagradzania, na przykład można wykorzystać nagrody zespołowe i indywidualne uzależniające wynagrodzenie od bardzo sprecyzowanych wyników; jest to trudniejsze w warunkach centralizacji polityki płac i premii;
- 4) zwiększenie inwestycji w szkolenia pracowników – system szkoleń i dofinansowywania wykształcenia to element wiążący pracownika z organizacją, podnoszący jego zadowolenie z pracy i przynoszący również w dłuższym okresie wiele korzyści pracodawcy;
- 5) zmiany wynagrodzenia – decentralizacja decyzji w zakresie wynagrodzeń pozwala dostosować ich wysokość do zmieniających się warunków rynkowych, dodatkowego ryzyka i odpowiedzialności związanej przykładowo z zatrudnianiem młodocianych, seniorów lub stażystów.

Do wad rozwiązań opartych na decentralizacji Keith A. Brender i R.F. Elliott, na podstawie badań służb cywilnych, zaliczyli⁷⁵:

- 1) wyższe koszty transakcyjne – ustalanie wielu systemów płac może wiązać się z wyższymi kosztami administracyjnymi, technicznymi oraz organizacyjnymi, a także dodatkowymi kosztami negocjacji i przetargów;
- 2) niejasne sygnały płacowe – pracownicy poszukujący pracy, planujący zmianę zatrudnienia i obserwujący sytuację na rynku pracy w systemie zdecentralizowanym mają większy dostęp do informacji, których jest więcej niż w systemie scentralizowanym; może wiązać się z tym większa niepewność i niejasność co do rzeczywistej sytuacji na rynku pracy i wynagrodzeń;
- 3) możliwości zachowań monopolistycznych lub monopsonistycznych – jeśli pracodawca jest jedyny na lokalnym rynku lub sektor publiczny uważany jest za bardzo atrakcyjne miejsce zatrudnienia, może dojść do nadużywania pozycji monopolistycznej przez pracodawcę i kształtowania wynagrodzeń poniżej płac w porównywalnych podmiotach; podobna sytuacja może mieć miejsce, jeśli przedsiębiorstwo ma pozycję monopsonistyczną, czyli zatrudnia jako jedyne na lokalnym rynku pracowników o ściśle określonych kwalifikacjach.

⁷⁵ Tamże, s. 13–14.

Przykłady ustalania wynagrodzeń w warunkach pewnego zakresu decentralizacji polityki zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym w wybranych krajach przedstawiono w tabeli 1.10.

Tabela 1.10. Ustalenia dotyczące zdecentralizowanego systemu wynagrodzeń

Kraj	Porozumienia i umowy zbiorowe	„Koperta” ekonomiczna	Skupienie na kwestiach
Australia i Nowa Zelandia	System jednopoziomowy połączony z umowami indywidualnymi	Standardowa podstawa bazowa dla uregulowań i korekt	Zwiększona uwaga na wynagrodzenia i ogólne zarządzanie zasobami ludzkimi
Dania i Finlandia	System dwupoziomowy	Standardowa podstawa bazowa dla uregulowań i korekt	Główna uwaga na wynagrodzenia i inne warunki pracy
Holandia	System jednopoziomowy	Korekty oceniane indywidualnie w odniesieniu do każdego przypadku	Główna uwaga na wynagrodzenia i inne warunki pracy
Wielka Brytania	System jednopoziomowy	Korekty oceniane indywidualnie w odniesieniu do każdego przypadku	Zwiększona uwaga na wynagrodzenia i ogólne zarządzanie zasobami

Źródło: K. Rexed, Ch. Moll, N. Manning, J. Allain, *Governance of Decentralised Pay Setting...*, s. 59.

Różnorodne formy decentralizacji polityki zatrudnienia oraz wynagrodzeń w sektorze publicznym mają zarówno wiele zalet, jak i wad. Odpowiednie ich wyważenie nie jest łatwe i powinno być usytuowane w konkretnym miejscu, czasie, uwarunkowaniach socjologicznych, historycznych oraz określonej kulturze organizacyjnej. W warunkach konkurowania z sektorem rynkowym o specjalistów, ale i odpowiedzialnych, pracowitych urzędników, władze publiczne muszą mieć na względzie specyfikę sektora publicznego i niematerialny charakter wielu dostarczanych usług. Kwestią decyzji politycznych jest zunifikowany lub zróżnicowany system wynagrodzeń w sektorze rządowym i samorządowym oraz jednostkach gospodarki pozabudżetowej. Administracja samorządowa charakteryzuje się dużym stopniem niezależności, ale określone regulacje wydają się niezbędne. Współpraca z podmiotami prywatnymi, duże upolitycznienie samorządów mogą bowiem prowadzić do nieuzasadnionego wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym i zjawiska Lewiatana. Jednocześnie koszty pracy są bardzo zróżnicowane terytorialnie, więc pozostawienie określonej elastyczności paradoksalnie jest wskazane, a porównania wysokości wynagrodzeń administracji powinny mieć charakter regionalny, zamiast być odnoszone do średniego krajowego poziomu płac. Elementem oceny

pracy, systemu premii i nagród lokalnej administracji powinna być systematyczna ocena pracy urzędników oraz usługodawców przez lokalnych mieszkańców, interesantów, interesariuszy krajowych i zagranicznych. Jest to wskazane nie tylko jako element systemu wynagrodzeń, ale i trudno mierzalny efekt pracy urzędników w sektorze publicznym. Jak podkreślali przywoływani powyżej ekonomiści, cały proces reform i implementacji nowego systemu wynagradzania w sektorze publicznym wymaga nie tylko legislacji i zasad formalnych, ale i jego zrozumienia przez urzędników oraz zaangażowania wszystkich sił politycznych.

1.7. Potencjał administracyjny jako wyznacznik procesów decentralizacji

Koncepcja potencjału administracyjnego (*administrative capacity*) jest używana w analizach polityki i kierunków decentralizacji w celu wyjaśnienia uwarunkowań odmiennych poziomów decentralizacji w różnych państwach, szczególnie rozwijających się lub aspirujących w przeszłości do Unii Europejskiej. W szerokim ujęciu potencjał administracyjny definiuje się jako możliwości techniczno-organizacyjne zarządzania sprawami lokalnymi przez władze samorządowe. Obejmuje on trzy obszary: zarządzanie polityką, zarządzanie zasobami i zarządzanie projektami⁷⁶. Pojęcie to ma więc swoje źródła w nauce o zarządzaniu publicznym. W szerokiej definicji sformułowanej przez OECD potencjał administracyjny podobnie definiowany jest jako proces, w którym indywidualne osoby, organizacje i społeczności organizują swoje możliwości w celu⁷⁷:

- 1) wykonywania swoich podstawowych funkcji, rozwiązywania problemów oraz formułowania i osiągania celów;
- 2) zrozumienia i realizacji potrzeb rozwojowych w szerokim kontekście i w sposób zrównoważony.

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej, na przykład w Rumunii, ograniczony potencjał administracyjny, obejmujący procesy implementacji reform, uważany jest za jedną z przyczyn niepowodzeń reform i nowych rozwiązań w zakresie decentralizacji pionowej⁷⁸. Władze państwowe skupiają się najczęściej na wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych, nie przywiązując należytej uwagi do praktycznego

76 D.G. Alexandru, B. Guziejewska, *Administrative capacity as a constraint to fiscal decentralization. The case of Romania and Poland*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2020, vol. 23, no. 1, s. 127–143.

77 OECD, *Public Management Developments*, Paris 1995.

78 B. Neamțu, *Asymmetric decentralization in Romania: Lost opportunity*, „On-line Journal Modelling the New Europe” 2016, no. 20, s. 49.

wdrażania nowych rozwiązań, co staje się „brakującym ogniwem” całego procesu. Samorządy terytorialne charakteryzujące się niskim poziomem możliwości administracyjnych nie mogą wykonywać zadań publicznych na tym poziomie co jednostki o wysokiej *administrative capacity*. W takiej sytuacji obywatele mają różny dostęp do usług komunalnych i w różnym stopniu doświadczają korzyści płynących z decentralizacji.

W tym kontekście pojawia się pojęcie decentralizacji asymetrycznej, która jest uważana za innowacyjne narzędzie, pozwalające rozwiązać problem nierównych możliwości administracyjno-organizacyjnych w poszczególnych samorządach, którym przypisano do realizacji podobne zadania publiczne. Decentralizacja asymetryczna zakłada, że społeczności są zróżnicowane i mają różne możliwości, a więc od różnych jednostek samorządu terytorialnego nie powinno się wymagać wykonywania zadań, do których nie są przygotowane. Tak więc decentralizacja asymetryczna wydaje się dobrym rozwiązaniem dla kraju, w którym jednostki samorządów lokalnych charakteryzują się zróżnicowanym poziomem rozwoju i możliwościami organizacyjno-administracyjnymi. Jednocześnie zastosowanie tego rozwiązania budzi wiele pytań dotyczących rozmiaru, decyzyjności oraz mierników możliwości administracji lokalnej.

Ciekawym przykładem kraju, w którym zastosowano to rozwiązanie, jest Rumunia. W roku 2006, przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, podjęto tam wiele działań i wysiłków w celu opracowania nowoczesnej legislacji dotyczącej lokalnej administracji publicznej. Uchwalono przepisy umożliwiające wykorzystanie asymetrycznej decentralizacji, samorządy terytorialne na niższych szczeblach mogły być oceniane pod kątem poziomu potencjału administracyjnego przed przekazaniem dodatkowych zadań w przyszłości. Wśród podstawowych barier szerokiego wykorzystania przedmiotowego rozwiązania w Rumunii wymienić można: niski poziom wiedzy lokalnych urzędników, niezrozumienie przepisów prawa, problemy z praktycznym pomiarem potencjału administracji⁷⁹. Asymetria w procesach decentralizacji kojarzona jest powszechnie z procesem politycznym, z asymetrią informacji, a nie z czynnikami ekonomicznymi i uwarunkowaniami administracyjnymi. Jedną z barier decentralizacji asymetrycznej jest również problem z opracowaniem optymalnego zestawienia mierników i kryteriów ocen, które dodatkowo powinny być zróżnicowane w przypadku różnych szczebli władz publicznych.

79 Tamże, s. 59–72.

1.8. Komparatystyka filozofii sektora publicznego w wybranych systemach: triada państwa, samorządu terytorialnego i rynku

Na rynku preferencje konsumenta przejawiają się w dość prosty sposób – za pomocą zakupów dóbr i usług. W sektorze publicznym sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdyż nie działa tu mechanizm rynkowy, a określanie i wdrażanie preferencji obywateli napotyka wiele barier w systemie demokracji przedstawicielskiej.

Decentralizacja fiskalna ma jednak sens, jeśli lokalni wyborcy mają możliwość ujawniania swoich preferencji dotyczących rodzajów i zakresu lokalnych dóbr publicznych przy określonym poziomie lokalnych obciążeń podatkowych. Polityka kształtowania wysokości i struktury wydatków samorządowych oparta jest na trzech elementach:

- 1) zakresie przekazanych ustawowo zadań własnych i ich kosztochłonności;
- 2) możliwościach ich sfinansowania, wynikających z poziomu potencjalnych dochodów budżetu;
- 3) preferencjach lokalnej społeczności co do wysokości i kierunków wydatków.

Zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia elementem szczególnie atrakcyjnym intelektualnie jest ostatni z wymienionych. Kwestie wyborów publicznych i ujawniania preferencji w sektorze publicznym są od dawna przedmiotem zainteresowania teoretyków, ale i niezwykle wyzowaniem dla praktycznych decyzji, o czym świadczy powracająca kwestia referendum lokalnych i referendum na przykład w kwestiach europejskich.

Decyzje dotyczące preferencji w odniesieniu do dóbr prywatnych i publicznych są podejmowane, o czym już wspomniano, w odmienny sposób. Jak podkreśla Joseph E. Stiglitz, wysokość wydatków na dobra prywatne jest wyznaczana za pośrednictwem cen, natomiast wydatki na dobra publiczne są kształtowane w trakcie złożonych procesów politycznych. Z publicznym mechanizmem alokacji zasobów wiążą się więc dwa zasadnicze problemy: ujawnianie preferencji oraz ich agregowanie. W systemach demokracji przedstawicielskiej poważnym ograniczeniem jest ustalenie ilości i rodzaju dóbr publicznych, które preferują obywatele. Jeszcze większym wyzwaniem są praktyczne aspekty agregowania preferencji, które w ujęciu wspomnianego laureata Nagrody Nobla sprowadzają się do takich kwestii jak odmiennosc preferencji różnych osób w zależności od ich dochodów i systemu podatkowego w państwie⁸⁰. Historia teorii wyboru publicznego jest bardzo długa, począwszy od starożytnych demokracji ateńskiej i rzymskiej⁸¹, a mimo

⁸⁰ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, s. 185–191.

⁸¹ J.C. Heckelman, N.R. Miller (red.), *Handbook of Social Choice and Voting*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 15.

to nie daje satysfakcjonujących odpowiedzi na wiele pytań i problemów związanych z niekończącym się cyklem głosowań jako narzędziem ujawniania preferencji i podejmowania decyzji publicznych (kolektywnych, zbiorowych). Reasumując, teoria nie przedstawia wzoru idealnego systemu głosowania, który dostarczy informacji o prawdziwych preferencjach obywateli. Intuicyjnie stwierdzić można, że demokracja lokalna i decentralizacja fiskalna dostarczą skuteczniejszego remedium na ten problem niż centralizacja administracji i finansów publicznych.

Jeśli chodzi o podział zadań pomiędzy państwo a inne jednostki terytorialne, to wszelkie zadania, które mogą być wykonywane przez jednostki na niższym niż państwo poziomie terytorialnym i administracyjnym, powinny być przekazane niżej i bliżej obywatela. Podsumowanie licznych kryteriów, które mogą być tu uwzględnione, w kontekście przypisania zadań i ich alokacji pomiędzy szczeble gminny, regionalny lub metropolitalny, zawarto w tabeli 1.11. Przedstawiono w niej również rodzaje zadań i ich alokację – na bazie kryterium równości i złożoności – pomiędzy sektory publiczny i rynkowy. Przypisanie odpowiedzialności za zapewnienie usług publicznych do danego szczebla samorządu nie oznacza, że musi on być bezpośrednio zaangażowany w ich wytworzenie. Ograniczone badania empiryczne sugerują, że produkcja prywatna wybranych usług publicznych wzmacnia efektywność ich dostarczania i znacznie obniża koszty⁸². Należy jednak pamiętać, iż głównym celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest maksymalizacja dobrobytu społecznego mieszkańców i zapewnienie przyjaznego otoczenia dla funkcjonowania sektora prywatnego przez efektywne zaspokajanie wszelkich usług publicznych. Wymaga to oparcia finansów lokalnych, samorządowych na następujących założeniach⁸³:

- 1) samorząd terytorialny powinien ograniczać samofinansowanie usług mających znaczenie w polityce redystrybucyjnej;
- 2) biznes powinien być opodatkowany jedynie za usługi dla biznesu, a nie w celach redystrybucyjnych;
- 3) usługi o charakterze bieżącym powinny być finansowane dochodami bieżącymi, a usługi służące przyszłym pokoleniom z podatków i opłat nałożonych w przeszłości i z pożyczek publicznych;
- 4) usługi o charakterze lokalnym powinny być finansowane z podatków i opłat nakładanych na społeczność lokalną;
- 5) opodatkowując działalność gospodarczą na danym terenie, należy pamiętać o unikaniu mobilnych przedmiotów opodatkowania i preferowaniu opodatkowania gruntów oraz nieruchomości.

82 A. Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, The World Bank, Washington 1994, s. 21.

83 R. Boadway, A. Shah, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 252.

Tabela 1.11. Podział lokalnych zadań i usług publicznych pomiędzy samorząd gminny, regionalny oraz metropolitalny z uwzględnieniem zakresu rynku

Rodzaj usługi	Kryteria alokacji świadczonych usług								Kryteria alokacji pomiędzy sektor publiczny a rynkowy	
	Ekonomia skali	Ekonomia zakresu	Skutki uboczne	Bliskość polityczna	Suwerenność konsumenta	Ekonomiczna ocena społeczna	Złożoność	Efektywność	Równość	Złożoność
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ochrona przeciwpożarowa	L	L	L	L	L	R	L	P	G	P
Ochrona policyjna	L	L	L	L	L	R	L	P	G	G
Wywóz śmieci	L	L	L	L	L	R	L	P	P	P
Parki	L	L	L	L	L	R	L	P	G	G
Utrzymanie ulic	L	L	L	L	L	R	L	P	P	P
Zarządzanie ruchem	L	R	L	L	L	R	L	P	P	P
Lokalny tranzyt	L	R	L	L	L	R	L	P	P	P
Biblioteki	L	L	L	L	L	R	L	G	G	G
Szkoły podstawowe	L	L	R	R	L	R	R	P	G	P, G

Tabela 1.11 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Szkoły średnie	L	L	R	R	L	R	R	P	G	P, G
Transport publiczny	R	R	R	L, R	R	R	R	P, G	G	P, G
Woda	R	R	R	L, R	R	R	R	P	G	P, G
Odprowadzanie ścieków	R	R	R	R	R	R	R	P, G	P, G	P, G
Gospodarka odpadami	R	R	R	R	R	R	R	P	P	P
Zdrowie publiczne	R	R	R	R	R	R	R	G	G	G
Szpitala	R	R	R	R	R	R	R	P, G	G	P, G
Elektrownie	R	R	R	R	R	R	R	P	P	P
Ochrona środowiska	R	R	R	R	R	R	R	G	G	G
Policja specjalna	R									
Parki regionalne	R	R	R	L, R	R	R	R	G	G	G
Planowanie regionalne	R	R	R	L, R	R	R	R	G	G	G

L – gmina, szczebel lokalny; R – region lub metropolia; P – sektor prywatny; G – sektor publiczny.

Źródło: A. Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, The World Bank, Washington 1994, s. 21–22.

Zakres państwa, samorządu i rynku w dostarczaniu usług publicznych uwarunkowany jest również całą filozofią gospodarowania oraz poglądami na rolę państwa w gospodarce i społeczeństwie. Różnice między Europą i USA widać chociażby na podstawie analizy preferencji, konkutowania jednostek samorządu i analiz efektywności wspomnianego Stiglitz. Dotyczą one również definiowania podstawowego instrumentu finansów publicznych, jakim jest podatek. W polskiej literaturze podatek określany jest jako dochód budżetu publicznego o charakterze nieekwiwalentnym i nieodpłatnym, natomiast w literaturze amerykańskiej podatek to rodzaj ceny i ekwiwalentu za dobra i usługi publiczne. Podatek może więc być rodzajem kosztu ponoszonego za działalność sektora publicznego i dostarczane przez niego usługi dla społeczeństwa. Oprócz ekwiwalentności i odpłatności różnice dotyczą również zakresu sektora publicznego w gospodarce, który w USA jest znacznie węższy niż w Europie, gdzie mniejszy nacisk kładzie się na indywidualizm, a większy na solidarność społeczną. W większości państw europejskich dominuje doktryna państwa opiekuńczego, ze stosunkowo dużym zakresem zbiorowych usług społecznych, dostarczanych przez sektor publiczny. W USA tradycyjnie większe znaczenie ma indywidualna, prywatna zapobiegliwość i aktywność, ich konsekwencją jest szeroki zakres i znaczenie tzw. trzeciego sektora, czyli różnego rodzaju fundacji, organizacji dobroczynnych i stowarzyszeń. Trzeci sektor obejmuje też różnorodne przedsiębiorstwa non profit, czyli takie, których głównym celem działalności nie jest wypracowywanie zysku. Obok pomocy społecznej w ramach państwowych programów specjalnych duże znaczenie w tym systemie ma pomoc organizowana przez kościoły oraz w ramach wolontariatu.

Jeśli chodzi o usługi publiczne i systemy podatkowe, to w państwach Unii Europejskiej są one bardzo zróżnicowane, również w zakresie autonomii podatkowej jednostek lokalnych oraz stopnia decentralizacji usług. Do grupy państw o niskich dochodach w postaci tzw. podatków autonomicznych (podatki lokalne w wąskim ujęciu, z wyłączeniem udziałów w podatkach państwowych) zalicza się Niemcy, Austrię, Czechy, Polskę. Natomiast wśród krajów o wysokich podatkach autonomicznych, czyli wysokiej autonomii fiskalnej, wymienić można Szwecję, Szwajcarię, Finlandię, Norwegię i Francję⁸⁴. Przykładem lidera decentralizacji fiskalnej jest Szwajcaria, która ma skomplikowany i niejednolity system podatkowy, ale jednocześnie jest on oceniany jako przyjazny dla podatników. W Szwajcarii istnieją trzy rodzaje podatku dochodowego: gminny (komunalny), kantonowy oraz federalny. Każdy z kantonów ma ustalaną własną wysokość podatku, podobnie jak gminy. Podatek federalny jest ustalany indywidualnie przy rozliczeniu dochodu rocznego. Obciążenia podatkowe w Szwajcarii różnią się więc pomiędzy poszczególnymi regionami. Szwajcaria należy do najbogatszych, najwyżej rozwiniętych i najstabilniejszych państw europejskich, mimo że składa się z 26 kantonów – różnorodnych regionów o dużej samodzielności prawnej i uprawnieniach w polityce podatkowej,

84 Por. szerzej na ten temat: M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego...*, s. 123 i nast.

oświatowej i gospodarczej, z czterema językami urzędowymi. Ciekawe rozwiązania dotyczą w tym państwie pomocy społecznej. Przysługuje ona mieszkańcowi, który nie ma środków na godną egzystencję, ale tylko jeśli nie może poprawić swojej sytuacji, wykorzystując posiadany majątek, starając się o zasiłek dla bezrobotnych, alimenty lub stypendium. Granica majątkowo-dochodowa w poszczególnych kantonach również jest zróżnicowana. Opieka zdrowotna w Szwajcarii nie jest uspołeczniona, ale zdecydowana większość obywateli ma ubezpieczenia chorobowe. Jest to więc przykład specyficznego państwa w Europie.

Jeszcze większe znaczenie filozofii gospodarowania, tradycji i różnic w rozumieniu stosunków społecznych widać na przykładzie Japonii. Jej gospodarka uważana jest za jedną z najwydajniejszych i najbardziej konkurencyjnych, być może dlatego udział zatrudnionych w sektorze publicznym jest jednym z najniższych w krajach OECD i wynosi około 6% ogółu zatrudnionych⁸⁵. Kraj ten charakteryzuje się jednym z najniższych zakresów sektora publicznego w gospodarce, ale jednocześnie w celu pobudzenia gospodarki doprowadzono do niespotykanego wzrostu długu publicznego, który w ostatnich latach wynosi około 220% PKB. Sektor publiczny w Japonii cechuje duża decentralizacja administracji publicznej, około 85% urzędników i pracowników publicznych w 2017 roku zatrudnionych było w sektorze pozarządowym. W opracowaniach OECD Japonia jest określana jako lider wśród krajów o najwyższym stopniu transparentności finansów publicznych i dostępu do danych fiskalnych oraz informacji publicznej. Celem takiej polityki jest nie tylko zwiększanie efektywności organizacyjnej w sektorze rządowym, ale i wartość dodana w sektorze prywatnym – polityka jawności i przejrzystości w sektorze publicznym ma bowiem tworzyć wartość dodaną w sektorze prywatnym przez sprzyjanie innowacjom, rozwojowi oraz upodmiotowieniu obywateli w podejmowaniu decyzji. Ważnym elementem polityki fiskalnej i zwiększania efektywności wydatków publicznych są specjalne programy recenzowania wydatków, których celem jest ocena zakresu, skali i wpływu danego wydatku na zaspokajanie potrzeb. W latach 2008–2016 niezależni od rządu eksperci sporządzili sześć recenzji wydatków i efektywności programów rządowych. Pierwsze, szersze reformy administracji publicznej rozpoczęto w 1996 roku, a następnie kontynuowano po roku 2000. Rada do spraw reform strukturalnych finansów publicznych określiła sześć obszarów koniecznych reform. Objęły one: reformę administracyjną, reformę strukturalną finansów (zadłużenie publiczne), reformę systemową finansów (umiędzynarodowienie i konkurencyjność rynku finansowego w Japonii), reformę funduszy ubezpieczeń społecznych, reformę struktury ekonomicznej, reformę systemu edukacji. Jak widać z tego zestawienia, brak w tych rozwiązaniach jasnego

85 OECD, *Government at a Glance 2017*, Country Fact Sheet: Japan, 2017, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en (dostęp: 4.12.2020).

podziału pomiędzy sektor publiczny i rynkowy, w których duże znaczenie przez wiele lat miały przedsiębiorstwa państwowe⁸⁶.

System społeczno-gospodarczy w Japonii jest bardzo specyficzny i ze względu na odmienne niż w Europie pojmowanie roli jednostki w społeczeństwie i mechanizmu rynkowego oraz drugorzędne znaczenie motywu zysku nigdy nie był i nie będzie to system całkiem liberalny. W latach sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy gospodarka japońska podawana była jako przykład cudu gospodarczego, było to państwo korporatystyczne, tzw. Japan Inc., oparte na współpracy rządu z biznesem i na niespotykanym wsparciu biznesu przez rząd. Ten specyficzny układ w gospodarce nazywano „żelaznym trójkątem władzy”, opartym na trzech blisko współpracujących elementach: biurokracji rządowej, partii rządzącej i wielkich przedsiębiorstwach (*keiretsu*). Kryzys w latach dziewięćdziesiątych wymusił nowe określenie roli państwa w gospodarce, częściową prywatyzację i powrót do mechanizmów rynkowych oraz sektora prywatnego. Nadal jednak rola agencji rządowych we wspieraniu rozwoju gospodarki przemysłowej i rolnictwa w Japonii jest duża. Bardziej współczesnym instrumentem wspierania gospodarki przez państwo jest selektywne finansowanie innowacji w wybranych regionach i program projektów klastrowych, polegający na tworzeniu nowoczesnych przedsiębiorstw oraz klastrów wiedzy i nowoczesnych technologii⁸⁷. Obecne bardzo wysokie zadłużenie Japonii, starzenie się społeczeństwa i problemy gospodarcze spowodowały poszukiwanie różnych elementów nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) i ewaluację budżetowania, jednak implementacja NPM napotkała na niechęć biurokratów i nigdy nie miała takiego zakresu jak na przykład w Wielkiej Brytanii czy innych krajach europejskich. Efektywność, będąca filarem NPM, nie zyskała tu silnej akceptacji politycznej, gdyż jest sprzeczna z szerszą filozofią gospodarowania w Japonii, a nawet zdaniem niektórych przyczyniła się do obniżenia jakości usług publicznych⁸⁸. Mimo kryzysów gospodarczych i finansowych powracających od lat dziewięćdziesiątych wydatki publiczne w Japonii (w szczególności wydatki społeczne oraz poziom życia ludności) utrzymano na dość wysokim poziomie kosztem bardzo dużego zadłużenia wewnętrznego. Cechą charakterystyczną tego systemu jest niewielkie zadłużenie zagraniczne i astronomiczne zadłużenie wewnętrzne⁸⁹.

86 M. Sakagami, H. Okano, K. Arai, *The Public Sector Reformation in Japan and Transformations in Healthcare Financial Management*, Fourth Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting Conference, 4–6 July 2004, conference presentation, Singapore 2004.

87 D. Bochańczyk-Kupka, *Rola państwa w gospodarce współczesnej Japonii*, „Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 136, s. 182–192.

88 H. Yahamoto, *New Public Management – Japan’s Practice*, „Policy Paper”, 293 E, Institute for International Policy Studies, Tokyo 2003.

89 P.Z. Żukowski, *Wpływ koniunktury gospodarczej na stan finansów publicznych Japonii*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 2(92), s. 177 i nast.

Unikalne i specyficzne rozwiązania japońskie były źródłem sukcesu, a nawet cudu gospodarczego przez wiele lat, jednak obecnie kraj ten boryka się z powracającą recesją, zadłużeniem, kryzysami monetarnymi oraz problemami gospodarczymi i społecznymi. Taki specyficzny konglomerat państwa i rynku jest również charakterystyczny dla Chin, ale raczej niespotykany w Europie czy USA.

Wśród ekonomistów nie ma zgody na temat optymalnego modelu i mechanizmów funkcjonowania gospodarki oraz optymalnego zakresu regulacyjnej, ekonomicznej i społecznej roli władz publicznych. Jeśli dyskusja dotyczy funkcji finansów publicznych, a zwłaszcza ich funkcji redystrybucyjnej, to kwestie te są jeszcze bardziej kontrowersyjne, gdyż dotyczą wyznawanych wartości, a nie efektywności ekonomicznej. Jak stwierdza Stiglitz: „W kwestiach wartości ekonomiści są równie mało jednomyślni jak filozofowie”⁹⁰.

Polityka ekonomiczna i procesy decentralizacji finansów publicznych przebiegają również w konkretnych miejscu, czasie oraz warunkach przyjętej i realizowanej doktryny społeczno-ekonomicznej. Pewną syntezą tego jest podział zadań przedstawiony w tabeli 1.11.

Jeszcze mniejszy konsensus panuje wśród różnych państw na świecie w zakresie podejścia do rozwoju zrównoważonego, ryzyk ESG oraz włączania się decydentów państwowych w politykę klimatyczną. Tymczasem działania w obszarze rozwoju zrównoważonego w znacznym stopniu będą przyczyniały się do rozrastania się sektora publicznego i finansów publicznych, zwłaszcza instrumentów i narzędzi polityki fiskalnej związanych z ochroną środowiska. Patrząc na kwestię rozwoju zrównoważonego, liderem jest Unia Europejska, w odróżnieniu od krajów azjatyckich (największą rolę odgrywają tu Chiny i Indie) czy krajów Ameryki Południowej. Problem niebezpiecznych zmian klimatycznych został również poważnie potraktowany w USA, gdyż amerykańskie organy nadzoru bankowego pracują nad nowymi wytycznymi dotyczącymi zarządzania ryzykiem klimatycznym dla dużych kredytobiorców. Ekspertki do spraw ryzyka uważają, że zmiany środowiskowe oraz ich konsekwencje mogą zniszczyć aktywa o wartości bilionów dolarów i stanowią egzystencjalne zagrożenie dla społeczeństwa, a związane z nimi ryzyko finansowe niesie zagrożenie dla bezpieczeństwa i dobrej kondycji banków. Przedstawiciele Federal Reserve System (FED), realizującego zadania banku centralnego Stanów Zjednoczonych, zapowiedzieli, że będą analizować „testy warunków skrajnych” bilansów banków w odniesieniu do scenariuszy klimatycznych⁹¹.

90 J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, s. 28.

91 M. Price, *U.S. banking regulators working on climate risk management guidance, official says*, 2021, <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/us-banking-regulators-working-climate-risk-management-guidance-official-says-2021-09-15/> (dostęp: 12.01.2022).

W lipcu 2021 roku Komisja Europejska opublikowała pakiet nazywany „Fit for 55”. Przedstawiła w nim wnioski ustawodawcze mające na celu dostosowanie jej polityki do osiągnięcia zaktualizowanego celu redukcji netto emisji gazów cieplarnianych na 2030 rok o 55% poniżej poziomów z 1990 roku oraz osiągnięcia unijnej neutralności klimatycznej do 2050 roku⁹². Tzw. europejski zielony ład realizowany jest już od wielu lat, kamieniem węgielnym unijnej polityki przeciwdziałania zmianom klimatycznym i kluczowym narzędziem redukcji emisji gazów cieplarnianych jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Jest to utworzony w 2005 roku pierwszy na świecie duży rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla. W ramach tej polityki Unia Europejska określa też normy emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych, wprowadza regulacje dotyczące gazów cieplarnianych w rolnictwie, leśnictwie i sektorze użytkowania gruntów oraz zaproponowała stworzenie Społecznego Funduszu Klimatycznego. Jego celem ma być finansowanie bezpośredniego, tymczasowego wsparcia dochodów dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, a także wspieranie narzędzi i inwestycji, które zmniejszają emisje w sektorach transportu drogowego i budownictwa, a w rezultacie koszty ponoszone przez wrażliwe gospodarstwa domowe, mikroprzedsiębiorstwa i użytkowników transportu. Projekt „Fit for 55” obejmuje wiele obszarów polityki, w tym klimat, energię, transport i podatki, określając sposoby osiągnięcia przez Komisję Europejską zaktualizowanego celu na 2030 rok w ujęciu realnym.

Taka ambitna polityka klimatyczna w Unii Europejskiej może przyczyniać się do znacznego rozrastania się struktur organizacyjnych i finansowych władz publicznych, które będą zobowiązane wdrażać i realizować taką politykę. Jeśli część z tych ważnych zadań przekazana będzie na szczebel samorządów terytorialnych, wzrosnąć może na tym szczeblu znaczenie centrów usług wspólnych (tzw. CUP), źródeł finansowania inwestycji ekologicznych oraz ważnych, zielonych projektów infrastrukturalnych. W polskich warunkach wskazane byłoby podejmowanie w szerszym zakresie współpracy międzygminnej oraz wykorzystanie projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Problematyka finansowania zrównoważonego rozwoju będzie nabierała znaczenia w związku z nowymi wyzwaniami w gospodarce komunalnej, takimi jak transformacja energetyczna oraz termomodernizacja samorządowych szkół, szpitali, inwestycje w nowoczesną kanalizację i oczyszczalnie ścieków. Zrównoważona polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego będzie wymuszać zmianę struktur organizacyjnych i form realizacji zadań komunalnych.

Należy zwrócić również uwagę na to, że opisana inna filozofia sektora publicznego oraz uwzględnianie w polityce publicznej problemów klimatu i ochrony środowiska w Unii Europejskiej związane są z mniej lub bardziej ekstensywnym

92 European Commission, *Delivering the European Green Deal*, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (dostęp: 10.01.2022).

sposobem gospodarowania. Stawiając sobie bardzo ambitne cele w polityce klimatycznej, państwa Unii Europejskiej narażają się na ryzyko, iż ich gospodarka będzie mniej konkurencyjna w porównaniu do państw z innych kontynentów. Jest to zagadnienie wykraczające poza problematykę decentralizacji finansów publicznych, ale warte odnotowania, gdyż w sytuacji reformowania systemu gospodarczego czy publicznego oraz zwiększania ich efektywności ta ważna rola może być przypisana samorządom terytorialnym.

Rozdział 2

Konieczność a uwarunkowania i bariery decentralizacji fiskalnej

2.1. Pojęcie, zakres i instrumenty polityki fiskalnej

2.1.1. Wąskie i szerokie pojęcie polityki fiskalnej

Współczesna polityka finansowa państwa ma charakter dychotomiczny, gdyż obejmuje dwa odrębne obszary: monetarny i fiskalny¹. Dychotomia polega na trudności w jednoczesnym osiągnięciu pewnych celów polityki monetarnej i fiskalnej – w praktyce często są one sprzeczne. Rozróżnienie to opiera się na kilku ważnych elementach, takich jak: odmienne cele operacyjne, różne instrumenty polityki monetarnej i fiskalnej, odrębne podmioty odpowiedzialne za jej prowadzenie oraz różny charakter tej odpowiedzialności. Jednocześnie warunkiem skutecznej polityki finansowej, służącej bezpośrednio zarówno rozwojowi gospodarczemu, jak i dobrobytowi społecznemu, jest koordynacja polityki monetarnej z fiskalną². Podkreślając pewne wspólne cele obu elementów polityki finansowej, należy zwrócić uwagę na trzy główne problemy: łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego i stabilny wzrost gospodarczy, przeciwdziałanie bezrobociu oraz zjawiskom inflacyjnym.

Pojęcie „polityka fiskalna” używane jest nieraz w węższym ujęciu, zamiennie z takimi pojęciami jak „polityka podatkowa” lub „polityka budżetowa”³. Potocznie przez politykę fiskalną rozumie się najczęściej politykę w zakresie podatków. Obecnie nie ulega wątpliwości konieczność traktowania tego pojęcia szeroko, jako

1 S. Owsiak, *Podstawy nauki finansów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 266–270.

2 A. Wernik, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 141; S. Owsiak, *Podstawy nauki...*, s. 265 i nast.

3 Por. szerzej na ten temat: M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993, s. 9 i nast.

„procesu kształtowania podatków oraz wydatków publicznych”⁴. Tym, co stanowi o wyodrębnieniu tak rozumianej polityki fiskalnej, są wymienione wcześniej cele polityki makroekonomicznej oraz specyfika środków jej realizacji. Podatki i inne dochody publicznoprawne gromadzone są w celu ich wydatkowania na potrzeby publiczne. Zarówno gromadzenie środków publicznych, jak i ich wydatkowanie ma określone skutki ekonomiczne, społeczne i polityczne.

W szerokim ujęciu polityka fiskalna koncentruje się więc wokół trzech obszarów:

- 1) kształtowania systemu obciążeń podatkowych i quasi-podatkowych;
- 2) kształtowania poziomu oraz struktury wydatków publicznych;
- 3) akceptacji (lub jej braku) określonej wysokości deficytu finansów publicznych i sposobów jego finansowania.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na dwa niezmiernie ważne uwarunkowania tej polityki, związane ze skomplikowaną strukturą współczesnych systemów finansów publicznych. Chodzi tu, po pierwsze, o coraz większe znaczenie w finansowaniu usług publicznych obciążeń quasi-podatkowych, tzn. opłat skarbowych, składek na ubezpieczenia społeczne, których ustawodawca nie nazywa *expressis verbis* podatkami, ale które ze swej istoty są przymusowymi, bezzwrotnymi, nieekwiwalentnymi obciążeniami publiczno-prawnymi. Po drugie, polityka ta, w związku z decentralizacją państwa, prowadzona jest w praktyce na dwóch szczeblach: państwa oraz samorządu terytorialnego. Jest to niezmiernie ważne z punktu widzenia przedmiotowych rozważań i ma swój wyraz zarówno w podziale systemu podatkowego na system podatków państwowych i gminnych, decentralizacji wydatków publicznych, jak i w podziale długu publicznego na dług państwowy i samorządowy. Skutkiem decentralizacji administracji publicznej i finansów jest rosnące znaczenie w polityce fiskalnej subwencji i dotacji, przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Transfery te zwiększają z jednej strony redystrybucyjną rolę budżetu centralnego, a z drugiej umożliwiają sfinansowanie większej części zadań publicznych na szczeblu lokalnym, bliższym ich odbiorcom. Jest to spowodowane niewystarczającymi dochodami z podatków i opłat, stanowiących dochody własne samorządów terytorialnych.

Konsekwencje decentralizacji mają istotne znaczenie dla polityki fiskalnej. Nowe obszary zarządzania finansami zdecentralizowanymi powodują, że system finansów publicznych nie jest monolitem. Powstaje zróżnicowany na poszczególnych szczeblach system podatkowy, z ograniczoną autonomią władz samorządowych, pojawiają się wyodrębnione wydatki publiczne, które samorządy mogą samodzielnie kształtować. W konsekwencji w całym systemie pojawia się komunalny deficyt budżetowy i część długu publicznego na szczeblu lokalnym. Wydzielenie w ten sposób części publicznej gospodarki budżetowej powoduje, że władze państwowe mają utrudnione koordynowanie polityki fiskalnej w skali całego

4 P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995, s. 279.

kraju. Duży problem istnieje, jeśli państwowy dług publiczny przekracza dozwolone limity, a państwo musi ograniczać dług globalny w warunkach dużej niezależności finansowej samorządów terytorialnych. Powoduje to powstawanie różnych form współpracy, konsultacji oraz dialogu, co często przybiera formy instytucjonalne (prace w komisjach wspólnych, tworzenie organów doradczych). Powstawanie takich form współpracy to także skutek skomplikowanych i rozbudowanych systemów subwencjonowania samorządów terytorialnych z budżetu państwa. W światowej literaturze te różnorodne i szerokie formy współpracy państwa i samorządów nazywane są relacjami fiskalnymi na poszczególnych szczeblach władz publicznych lub relacjami fiskalnymi państwo–samorząd.

W warunkach polskich znaczenie ma ponadto fakt dużego zakresu gospodarki pozabudżetowej, co określane jest jako debudżetyzacja finansów publicznych. Najwięcej problemów powoduje zbyt szeroki zakres funduszy celowych i działania agencji rządowych, ze wszystkimi tego następstwami, chociażby ograniczoną bezpośrednią kontrolą nad częścią dochodów i wydatków publicznych. Skomplikowana infrastruktura współczesnych systemów finansów publicznych jest w dużej mierze konsekwencją „nakładania się” dwóch wspomnianych procesów: decentralizacji i debudżetyzacji. Procesy decentralizacji i debudżetyzacji finansów publicznych wraz z rozwojem tzw. trzeciego sektora oraz różnorodnych instytucji i podmiotów na pograniczu sektora publicznego i prywatnego prowadzą do zjawiska, które można nazwać hybrydyzacją finansów publicznych⁵.

2.1.2. Tradycyjne instrumenty polityki fiskalnej a instrumenty polityki fiskalnej w warunkach decentralizacji

Instrumenty wykorzystywane w polityce fiskalnej w tradycyjnym ujęciu podzielić można na dwie grupy, związane z dwoma rodzajami polityki fiskalnej. Chodzi o tzw. politykę aktywną (dyskrecjonalną) oraz pasywną – opartą na działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury. Podział ten związany jest z różnym bieżącym zaangażowaniem władz publicznych w podejmowanie decyzji i aktywność legislacyjną. Aktywna polityka fiskalna wymaga dokładnej obserwacji poziomu i zmian aktywności gospodarczej oraz wszelkich trendów w sektorze finansów publicznych. Jednocześnie niezbędna jest szybka i skuteczna reakcja, co w praktyce związanej z procedurą budżetową, legislacyjną oraz uwarunkowaniami politycznymi jest niezmiernie trudne. Interwencjonizm taki wymaga każdorazowo przejścia procedury podejmowania decyzji i w konsekwencji skutkuje opóźnieniami czasowymi. To z kolei powoduje, iż zastosowane instrumenty fiskalne są mało efektywne lub całkowicie nie odpowiadają dynamice otoczenia. W ramach polityki

5 B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 45.

dyskrecjonalnej podejmowane są decyzje dotyczące wysokości stawek podatkowych i innych elementów ich konstrukcji, decydujących o efektywnych wpływach, decyzje dotyczące wysokości lub struktury wydatków publicznych, wysokości nakładów na cele bieżące i inwestycyjne, wysokości oraz rodzajów transferów zewnętrznych. Mogą one też dotyczyć zasad, kryteriów, form i zakresu wymienionych instrumentów.

Z kolei do podstawowych automatycznych stabilizatorów, czyli instrumentów polityki pasywnej, zalicza się: automatyczne zmiany w dochodach z podatków oraz wysokość transferów socjalnych (chodzi głównie o zasiłki dla bezrobotnych). Wymienione instrumenty podążają, niejako automatycznie, za zmieniającą się koniunkturą w gospodarce. Spadek PKB ma swoje odzwierciedlenie w spadku wpływów podatkowych, natomiast rosnące bezrobocie powoduje zwiększenie wydatków na zasiłki i transfery socjalne – bez konieczności podejmowania jakichkolwiek decyzji przez parlament czy rząd. Problem polega jednak na tym, że zarówno polityka fiskalna aktywna, jak i pasywna, oparta na działaniach automatycznych stabilizatorów koniunktury, nie są wolne od wad i często są po prostu nieskuteczne⁶.

Zaliczone tu do tradycyjnych instrumenty polityki fiskalnej związane są z aktywnością, polityką i decyzjami władz państwowych, centralnych. Tym samym mają one ogromne znaczenie w polityce makroekonomicznej. W warunkach decentralizacji zadań publicznych pojawiają się dwojakiego rodzaju problemy:

- 1) problem sfinansowania zadań na szczeblu niższym, samorządowym oraz
- 2) problem koordynacji polityki makroekonomicznej, a także zarządzania całością dochodów i wydatków publicznych.

Ostatni z wymienionych aspektów wynika z tego, że samorząd terytorialny, będący skutkiem decyzji decentralizacyjnych, ma określony zakres autonomii i niezależności fiskalnej. Ukształtowany w wyniku decentralizacji system finansów publicznych charakteryzuje się funkcjonowaniem na kilku, a przynajmniej dwóch (państwowym i samorządowym) szczeblach: jednostek organizacyjnych, budżetów i instrumentów finansowych. Dodatkowo oprócz instrumentów charakterystycznych dla obu szczebli, pojawiają się instrumenty w postaci transferów pomiędzy nimi. Odzwierciedlają one różnorodne powiązania i relacje fiskalne pomiędzy finansami państwa i finansami jednostek samorządu terytorialnego. Natężenie i skomplikowanie tych relacji nie wynika jedynie z decentralizacji samej w sobie, ale i z mających często miejsce w praktyce decyzji dotyczących decentralizacji lub – przeciwnie – centralizacji administracji i finansów. Takie następujące po sobie cykle mogą mieć podłoże zarówno ekonomiczne, finansowe, jak i *stricte* polityczne.

Coraz szersza faktyczna decentralizacja finansów publicznych nie pozostaje bez wpływu na wykorzystanie w większym zakresie instrumentów finansowych,

6 Por. szerzej na ten temat: A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 30 i nast.

związanych ściśle z procesem decentralizacji. Najwyraźniej rysuje się zwiększona rola kilku grup instrumentów:

- 1) podatków i opłat lokalnych;
- 2) udziałów w podatkach państwowych, czyli tzw. podatków wspólnych;
- 3) subwencji i dotacji z budżetu państwa do budżetów niższego szczebla;
- 4) różnorodnych wydatków publicznych na szczeblu samorządu terytorialnego.

Jedną z immanentnych cech zdecentralizowanych systemów finansów publicznych są nierówności fiskalne charakteryzujące poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Jedne z najżywotniejszych pytań w zakresie zdecentralizowanych finansów publicznych i relacji fiskalnych państwo–samorząd terytorialny sformułował Stiglitz: „Dlaczego jednak powinniśmy się bardziej przejmować nierównościami związanymi z dobrami publicznymi zapewnianymi na szczeblu lokalnym (oraz wynikającymi stąd stopniami opodatkowania) niż nierównościami w ogóle? Czy istnieje jakikolwiek powód, dla którego powinien funkcjonować specjalny program federalny mający na celu ograniczenie tego szczególnego rodzaju nierówności? Jeżeli chcemy zwiększyć zakres redystrybucji, to dlaczego nie wprowadzimy bardziej progresywnego podatku federalnego, a następnie pozwolimy obywatelom decydować, jak wydawać swoje pieniądze?”⁷. Brak jednoznacznych odpowiedzi na powyższe pytania doprowadził do ukształtowania doktryny nowej ekonomii politycznej, postulującej z jednej strony jak najszerzy zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, opartej na szerokim zakresie podatków majątkowych, w szczególności od nieruchomości, a z drugiej strony oparcie finansowania samorządów na rozbudowanych systemach subwencjonowania z wykorzystaniem pionowych i poziomych mechanizmów wyrównawczych. Jednocześnie, jak podkreśla Stiglitz: „Pomoc federalna, nastawiona na redystrybucję dochodów między różnymi społecznościami lokalnymi, często pozostaje w sprzeczności z wymogami efektywnej alokacji zasobów pracy i kapitałów. Poziom podatków oraz wielkość strumienia dóbr publicznych zapewnianych przez określoną społeczność lokalną mogą nieprawidłowo odzwierciedlać rzeczywisty potencjał ekonomiczny tej społeczności”⁸. Mimo niewątpliwych korzyści płynących z systemu subwencjonowania i dotowania samorządów procesy te mają zamierzone i niezamierzone przez ustawodawcę konsekwencje i nie są łatwe do praktycznej implementacji⁹.

W warunkach niepełnej decentralizacji pojawić się może negatywne zjawisko charakterystyczne dla podatników lokalnych, którzy mogą oczekiwać szerokiego zakresu kosztownych usług świadczonych przez samorząd terytorialny,

7 J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 894.

8 Tamże, s. 896.

9 Por. szerzej na ten temat: L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy, instrumenty wyrównywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.

ale jednocześnie nie są skłonni ponosić wysokich obciążeń w postaci podatków i opłat lokalnych na ich sfinansowanie. Taka postawa lokalnych podatników powinna wpływać na konstruowanie podatków lokalnych na podstawie częściowej chociażby ekwiwalentności. Jeśli chodzi natomiast o system transferów z budżetu państwa, to jednym z rozwiązań jest wprowadzenie zasady, iż samorządy terytorialne mogą wnioskować o przyznanie subwencji i dotacji jedynie pod warunkiem niemożności pozyskania przez nie odpowiedniego poziomu dochodów budżetów lokalnych z dochodów własnych, głównie podatków lokalnych. Uwzględniając ważną funkcję wyrównawczą subwencji, nie wydaje się możliwe oparcie całego systemu transferów na takiej zasadzie, ale racjonalne jest jej zastosowanie do wybranych transferów. Taka konstrukcja może też być skuteczna w osiąganiu celów polityki finansowej władz państwowych i wpływaniu na decyzje podejmowane w samorządach.

Przy rozważaniu specyfiki polityki fiskalnej i instrumentów fiskalnych w systemach zdecentralizowanych warto zauważyć, że podatki i opłaty lokalne są często przedmiotem burzliwych dyskusji społecznych i wzbudzają wśród obywateli dużo większe emocje niż skądinąd wyższe obciążenia w postaci podatków dochodowych i obrotowych. Doskonałymi przykładami są podatek od wartości nieruchomości czy opłaty za wywóz śmieci. Jednym z bardzo kontrowersyjnych podatków jest tzw. pogłówny, który ma charakter podatku osobistego, płaconego przez każdego obywatela w takiej samej kwocie, niezależnie od dochodu i majątku. Wprowadzenie go było jedną z przyczyn klęski polityki premier Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W 1989 roku w Szkocji, a rok później w Anglii i Walii zniesiono możliwość ustalania przez samorządy lokalne stawek podatkowych przy podatku od nieruchomości. Stawki podatku od nieruchomości zostały zastąpione podatkiem gminnym, tzw. *community charge* (znanym szerzej jako *poll tax* – czyli podatek pogłówny, od „głowy”), który był stałą sumą przypadającą na każdego rezydenta, z pewnymi ulgami dla osób o bardzo niskich dochodach. Decyzja ta okazała się najbardziej niepopularną podczas pełnienia przez Thatcher, nazywaną „żelazną damą”, urzędu premiera. Kolejne sytuacje kryzysowe powstawały, gdyż odpowiedzialne za pobór podatku samorządy terytorialne, chcąc zwiększyć swoje ograniczane wcześniej dochody, niewłaściwie naliczały podatek. Spowodowało to liczne protesty obywatelskie, m.in. 31 marca 1990 roku w Londynie miała miejsce demonstracja 70–200 tys. uczestników (według różnych szacunków), która przekształciła się w gwałtowne zamieszki. Miliony obywateli odmawiało płacenia podatku pogłównego. Barwnie relacjonowane były sytuacje, w których przeciwnicy pogłównego opasywali się razem, aby stawić opór komornikom, przeszkadzali także w posiedzeniach sądowych rozpatrujących sprawy dłużników podatkowych. „Żelazna dama” uparcie nie chciała zmienić swojej polityki, a podatek pogłówny do dziś jest uznawany za jedno z najbardziej znienawidzonych obciążeń podatkowych. Teoretycznie podatek ten powinien dobrze pełnić funkcję jednego z podatków lokalnych, gdyż jest prosty w konstrukcji

i poborze. Nie spełnia on jednak zasady sprawiedliwości podatkowej, gdyż wymiar podatku jest neutralny względem zdolności płatniczej podatnika i taki podatek płacony jest przez wszystkich w jednakowej wysokości. Była to danina stosowana powszechnie na przestrzeni XII–XVIII wieku, również w Polsce, a w czasach współczesnych powróciła za sprawą wspomnianej brytyjskiej premier i jej kontrowersyjnej, liberalnej polityki gospodarczej, choć nie przystaje do zasad racjonalnego systemu podatkowego¹⁰.

2.1.3. Przyczyny i konsekwencje hybrydyzacji finansów publicznych oraz polityki fiskalnej w systemach zdecentralizowanych

Globalizacja współczesnej gospodarki powoduje pojawianie się nowych form i przejawów działalności publicznej, które można określić jako hybrydyzację finansów publicznych. Zjawisko to oznacza pojawianie się podmiotów i form działalności, które trudno jednoznacznie zakwalifikować do sektora finansów publicznych, gdyż wykonują one zadania publiczne i społecznie użyteczne, ale ich forma organizacyjno-prawna, status i źródła finansowania mają niejednorodny charakter. Najwidoczniejszymi przejawami hybrydyzacji sektora publicznego i finansów publicznych są: partnerstwo publiczno-prywatne, sektor organizacji pozarządowych, spółdzielnie socjalne, fundacje i fundusze celowe¹¹. Zwraca się uwagę, że zjawisku temu sprzyjają mobilność ludności i kapitału, pozbawiony barier przepływ informacji, innowacji, nowe możliwości komunikacji i komunikowania się, ale również współczesne konflikty i problemy narodowościowe. Przejawem sformalizowanego i bardziej zinstytucjonalizowanego podejścia do współczesnych wyzwań polityki

10 Znienawidzony przez wielu Brytyjczyków podatek poglówny został zastąpiony w roku budżetowym 1993/1994 podatkiem gminnym, który stał się podstawowym dochodem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Podatek ten był obciążeniem o charakterze majątkowo-osobowym, płaconym przez właścicieli domów i mieszkań. Jego konstrukcję dość trudno jednoznacznie sklasyfikować, gdyż oparta była nie tylko na wartości nieruchomości, ale i na założeniu, że gospodarstwo domowe składa się z dwóch dorosłych osób. Jeśli gospodarstwo domowe składało się z większej liczby osób, nie miało to wpływu na wysokość podatku, jeśli z jednej osoby to korzystała ona z 25% obniżki podatku. Podobnie ze zniżek korzystali studenci, osoby niepełnosprawne i pobierające zasiłki społeczne, właściciele nieruchomości niezamieszkałych itp. Przy wprowadzaniu podatku gminnego korzystano ze spisów i uaktualnianych wycen nieruchomości. Kwota podatku różniła się w zależności od wartości i grupy, do której nieruchomość przypisano, a dodatkowo inne przedziały wartości obowiązywały zwykle w Anglii, Walii i Szkocji. Formuła ostatecznego kalkulowania wysokości podatku służyła do równoważenia budżetu i w jego wysokość często ingerowały władze w Londynie, dlatego też centralistyczna polityka ingerowania w finanse samorządowe nie zakończyła się wraz ze zniesieniem podatku poglównego. Opisana konstrukcja podatku gminnego obowiązywała w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

11 B. Guziejewska, *Finanse publiczne...*, s. 45–51.

regionalnej w Unii Europejskiej jest Komitet Regionów, który odgrywa nie tylko istotną rolę w procesach legislacyjnym i opiniotwórczym, ale może również pełnić ważne funkcje w rozwiązywaniu konfliktów w strukturze federalnej oraz kształtowaniu polityki regionalnej, mogącej sprostać współczesnym wyzwaniom lokalnym, europejskim i globalnym.

Obecnie obserwuje się coraz bardziej zróżnicowane motywy i przesłanki decentralizacji. Rola władz lokalnych wykracza daleko poza lepszą realizację usług publicznych i społecznych, coraz większe znaczenie w stymulowaniu rozwoju gospodarczego i nadawaniu mu pożądanego kierunku ma polityka lokalna i regionalna. Duże zróżnicowanie przestrzenne rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej skutkowało przyjęciem publicznej polityki spójności, bardzo zorientowanej przestrzennie. Skuteczność i sukces tej polityki upatrywane są w jakości publicznych instytucji planujących i wdrażających, stąd koncepcja tzw. jakości rządzenia. Badania jakości rządzenia zainspirowane zostały przez ekonomistów z Banku Światowego i naukę zarządzania w biznesie, z której wybrane elementy zaczęto przenosić do administracji publicznej i zarządzania w sektorze publicznym. Idea jakości rządzenia jest ściśle związana z demokracją i procesami decentralizacyjnymi państwa. W konstruowaniu i doskonaleniu europejskiego wskaźnika jakości rządzenia ważne były cztery elementy¹²: głosowanie i odpowiedzialność, efektywność rządu, rządy prawa i kontrola korupcji. Trzy z wymienionych – głosowanie i odpowiedzialność, efektywność rządu i kontrola korupcji – mają bezpośrednie związki z procesami decentralizacji państwa. Badacze zwracają również uwagę na znaczenie decentralizacji władz lokalnych w zarządzaniu klęskami żywiołowymi i kryzysami. Szybkie reagowanie na klęski żywiołowe, katastrofy, wypadki i łagodzenie ich skutków jest silnie uwarunkowane możliwościami i umiejętnościami lokalnej administracji. Badania w tym obszarze prowadzono dla Turcji – jako kraju często dotykanego trzęsieniami ziemi, co jest dużym wyzwaniem dla władz centralnych i lokalnych. Analizy objęły trzy mechanizmy newralgiczne w decentralizacji zarządzania katastrofami naturalnymi: wprowadzenie systemów nadzoru, błędy w alokacji zasobów i współpracę władz centralnych i lokalnych¹³. Wyniki badań wykazują, że mechanizmy te są uruchamiane przez kombinacje systemu polityczno-administracyjnego i procesy wywołane katastrofami oraz wskazują na wagę współpracy władz publicznych na wszystkich szczeblach. Konieczność rozwiązywania tego typu problemów jak klęski żywiołowe prowadzi do wykorzystywania uzupełniających instrumentów finansowania potrzeb lokalnych, takich jak szczególne dotacje celowe, rezerwy budżetowe i inne transfery uruchamiane *ad hoc* przez władze publiczne.

12 J.T. Hryniewicz, M. Smętkowski, A. Płoszaj, *Jakość rządzenia a polityka spójności: wzajemne relacje w różnych kontekstach regionalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 2, s. 6–8.

13 H. Hermansson, *Challenges to decentralization of disaster management in Turkey: The role of political-administrative context*, „International Journal of Public Administration” 2019, vol. 42, issue 5, s. 417–431.

2.2. Pojęcie i wybrane aspekty decentralizacji oraz decentralizacji fiskalnej

2.2.1. Niejednorodność pojęcia decentralizacji fiskalnej i pojęcia pokrewne

Decentralizacja sektora publicznego i finansów publicznych to proces charakterystyczny dla wszystkich krajów demokratycznych, ale również dla większości krajów się rozwijających. Polega on na przekazaniu na niższy (lokalny) szczebel władz publicznych określonego zakresu zadań, odpowiedzialności i funduszy publicznych. Wpływ decentralizacji administracyjnej i fiskalnej na funkcjonowanie państwa jest bardzo szeroki i obejmuje strukturę administracji, oddziaływanie na gospodarkę i sytuację fiskalną, pozytywny wpływ na zarządzanie usługami społecznymi, a nawet na sytuację polityczną. Decentralizacja oznacza zwykle zwiększone inwestycje w sektor społeczny związany z edukacją, ochroną zdrowia, mieszkaniami komunalnymi, opieką socjalną, czyli usługi dotyczące spraw żywotnych dla każdego obywatela. Oznacza też bliższe rozpoznanie jego potrzeb i możliwości ich zaspokojenia w najbliższych mu warunkach otoczenia lokalnego. Procesy decentralizacji wpływają na wiele obszarów życia społeczno-ekonomicznego w państwie, na sposób zarządzania w sektorze publicznym oraz efektywność organizacji i finansowania usług społecznych, warunkując często rozwój lokalny i regionalny. Decentralizacja oddziałuje także na sytuację polityczną, jest uznawana za narzędzie i środek scalenia państwa w sytuacji akcji odśrodkowych i separatystycznych. Przyznanie regionom określonej autonomii może być sposobem na rozwiązanie kryzysów niepodległościowych i konfliktów narodowych. W ostatnich dziesięcioleciach miały miejsce setki programów decentralizacji, przeprowadzanych w krajach na wszystkich kontynentach z własnej inicjatywy lub inicjowane, rekomendowane przez instytucje międzynarodowe: Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Azjatycki Bank Rozwoju. Doświadczenia z tych programów i reform wyraźnie wskazują, że decentralizacja nie jest mechanicznym narzędziem i remedium na wszelkie problemy zarządzania państwem i finansami publicznymi. Obok wielu bezdyskusyjnych korzyści w praktyce zidentyfikowano również liczne niebezpieczeństwa decentralizacji. Czynniki warunkujące sukces procesu decentralizacji mają wielowymiarowy, często niemierzalny charakter, związany chociażby z historią, kulturą i mentalnością społeczeństwa. Fundamentami tych procesów są charakter społeczeństwa i jakość demokracji, a przede wszystkim fakt, czy ma się do czynienia z dojrzałym społeczeństwem obywatelskim.

Procesy decentralizacji struktur państwowych zachodziły wcześniej i głębiej w krajach o ustroju federacyjnym, natomiast państwa unitarne były tradycyjnie uważane za państwa o mniejszym zasięgu terytorialnym i bardziej scentralizowane. Pomijając fakt, że od tego podejścia jest wiele wyjątków, obecnie podział taki uległ

zatarciu, w dłuższej perspektywie w poszczególnych krajach zachodzi wiele zmian, reform i procesów – zarówno decentralizacji, jak i centralizacji systemów finansów publicznych. Dzieje się tak często dlatego, że zarówno centralizacja, jak i decentralizacja są uważane za remedium na różnorodne problemy i nieprawidłowości mające miejsce w sektorze publicznym. Nauka i badania empiryczne nie przynoszą tymczasem uniwersalnych rozwiązań i zaleceń, wyniki badań empirycznych są nieraz niejasne lub sprzeczne. Wynika to z tego, iż decentralizacja państwa i jego finansów zależy od bardzo wielu czynników społecznych, ekonomicznych i finansowych oraz konkretnych uwarunkowań instytucjonalnych. Nie bez znaczenia są również takie aspekty jak tradycje, stopień rozwoju demokracji, odpowiedzialność obywateli i ich preferencje w usługach społecznych oraz partycypacja w życiu publicznym. Pozytywne efekty korzyści decentralizacji państwa zdecydowanie przeważają jednak nad wadami i nieprawidłowościami związanymi z funkcjonowaniem samorządów terytorialnych. Decentralizacja sektora publicznego i decentralizacja fiskalna państwa są więc koniecznym, ale niewystarczającym elementem efektywnego działania sektora publicznego. Dodatkowo musi być spełnionych wiele warunków, o których będą traktowały dalsze rozważania. Należy jeszcze raz podkreślić, że decentralizacja fiskalna nie jest automatycznym remedium na wszelkie problemy sektora finansów publicznych. W obszarze tym pojawia się dodatkowo wiele wyzwań, gdyż do 2020 roku istotnym elementem warunkującym zarządzanie finansami zdecentralizowanymi była globalizacja oraz hasło „myśl globalnie, działaj lokalnie”. Pojawił się nawet termin „glokalizacja”, a w dyskusjach i debatach praktyków bardzo często zwracano uwagę na to, że samorządy terytorialne działają w otoczeniu globalnym. Obecnie trudno przesądzać, w jakim kierunku będzie zmierzał rozwój społeczno-gospodarczy oraz ewolucja sektora publicznego po kryzysie epidemicznym, który zatrzymał świat na początku 2020 roku. Wpływ na ten rozwój będą miały procesy cyfryzacji, które wydają się nieodwracalne i obejmą również sektor publiczny oraz administrację na wszystkich szczeblach.

Procesy decentralizacji, związane ściśle z finansami, mają bardzo różny zakres i określane są jako decentralizacja finansowa. Odnosząc się do obu stron budżetów publicznych, osobno analizuje się stopień decentralizacji dochodów i stopień decentralizacji wydatków, mimo że są to dwie nierozłączne strony budżetu. Procesy te nie zachodzą bowiem w praktyce równoległe i dlatego używa się określenia „decentralizacja asymetryczna”. Ponadto zamiennie używane są terminy „decentralizacja finansowa” (decentralizacja dochodów i wydatków) i „decentralizacja fiskalna” (decentralizacja dochodów, głównie podatków). Decentralizacja fiskalna jest pojęciem węższym i opiera się przede wszystkim na decentralizacji podatków – bez decentralizacji podatków nie można mówić o odpowiedzialności fiskalnej lokalnych władz publicznych, a to jest fundamentalny warunek ograniczenia tzw. niebezpieczeństwa Lewiatana. Z tego też powodu w tytule niniejszego opracowania zdecydowano się na termin „decentralizacja fiskalna”, choć trudne i bezcelowe jest oddzielanie obu stron budżetu. Pojęcia „decentralizacja fiskalna” i „decentralizacja

finansowa” są bardzo zbliżone do siebie i w podobnym kontekście używane w literaturze ekonomicznej i debacie publicznej. Kwestie semantyczne nie są najistotniejsze, ważniejsze wydają się: sposób gromadzenia środków, a w kolejnym etapie efektywność, wydajność i celowość ich wydatkowania w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkańców. Ważna jest również kwestia respektowania preferencji obywateli, gdyż środki publiczne są zawsze ograniczone, a potrzeby społeczne mają charakter nieograniczony.

Decentralizacja fiskalna to pojęcie związane ściśle z teorią federalizmu fiskalnego, ale obecnie jest powszechnie używane w szerszej literaturze, przy czym pojawiło się wiele pojęć bardzo zbliżonych. Początkowo pojęcie decentralizacji fiskalnej używane było w kontekście federalnej, czyli zdecentralizowanej struktury władzy państwowej i złożonych relacji fiskalnych państwo–samorząd (*intergovernmental fiscal relations*)¹⁴. Można przyjąć, że pierwowzorem tego terminu był „federalizm fiskalny”. Decentralizacja fiskalna pojawia się jako główny wymiar procesów decentralizacji, obok decentralizacji politycznej oraz decentralizacji administracyjnej. Połączenie tych trzech wymiarów jest niezbędne, aby można było mówić o pełnej, a nie o ograniczonej decentralizacji państwa.

W literaturze pojawia się wiele terminów bardzo zbliżonych do pojęcia decentralizacji fiskalnej, np. „decentralizacja finansowa”, „autonomia finansowa”, „samodzielność finansowa”, „decentralizacja dochodów i wydatków”¹⁵. W toku wieloletnich procesów decentralizacji finansów publicznych w Polsce po 1990 roku najczęściej używanymi i analizowanymi terminami były „samodzielność finansowa samorządu terytorialnego” oraz „decentralizacja dochodów i wydatków”¹⁶. Oczywiście nie są to pojęcia tożsame, ale często używa się ich zamiennie, gdyż związane są z podobnymi kwestiami i problemami. Jednocześnie pojęcie decentralizacji fiskalnej wydaje się łączyć je w pewną całość, gdyż uwzględnia również problematykę deficytu i długu lokalnego, lokalną politykę podatkową i specyfikę budżetowania na szczeblu samorządu terytorialnego.

W ujęciu Banku Światowego decentralizacja fiskalna jest definiowana bardzo szeroko – jako przekazanie odpowiedzialności za finansowanie określonych zadań publicznych wraz z określonymi dochodami na niższy szczebel władzy. Jednocześnie podkreśla się, że stopień autonomii w zakresie dochodów i wydatków może być bardzo zróżnicowany, a więc decentralizacja przyjmować może różne formy i mieć różny zakres¹⁷. Współcześnie dwoma największymi wyzwaniami decentralizacji fiskalnej są:

14 R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1973, s. 513–584.

15 M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 96 i nast.

16 L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 65–82.

17 World Bank, *Intergovernmental Fiscal Relations*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm> (dostęp: 9.01.2020).

- 1) problem polityki redystrybucji w różnych wymiarach;
- 2) problem nieodpowiedzialnej polityki wydatkowej na szczeblu lokalnym.

W praktyce jedną ze strategii jest wykorzystanie narzędzi, którego efektem jest ograniczona lub niepełna decentralizacja, co z kolei jest sprzeczne z jej istotą oraz założeniami teoretycznymi. Dodatkowo decentralizacja to proces zachodzący zawsze w określonym miejscu i czasie, silnie uwarunkowany politycznie, ekonomicznie, społecznie i terytorialnie.

Decentralizacja fiskalna obejmuje wiele różnorodnych procesów, mających implikacje dla społeczeństwa, gospodarki i instytucji publicznych w danym państwie. Współcześnie zależność pomiędzy decentralizacją fiskalną a mniejszym zakresem sektora publicznego i wydatków publicznych nie jest zweryfikowana jednoznacznie w badaniach empirycznych. Odmienne wyniki wydają się skutkiem różnych uwarunkowań miejsca, czasu i rozwiązań instytucjonalnych w różnych systemach finansów publicznych. Nie zwalnia to jednak naukowców i badaczy od zadawania ważnych pytań i stawiania tych kwestii jako fundamentalnych dla efektywnego funkcjonowania sektora finansów publicznych, racjonalnego wydatkowania środków finansowych i jak najlepszego zaspokajania potrzeb społecznych. Optymalne (przy określonych możliwościach organizacyjnych i finansowych) zaspokajanie potrzeb zbiorowych, społecznych stoi w sprzeczności z niekontrolowanym rozrastaniem się administracji i wydatków publicznych. Dlatego też poniższe rozważania ukierunkowane są na wspomniany już problem tzw. Lewiatana. Teorii Lewiatana należy przeciwstawić teorię interesu publicznego, która opiera się nie tylko na kryterium legalności, ale również na kryterium interesu publicznego, co jest pewnym ograniczeniem dowolności działań organów administracji publicznej. Teoria interesu publicznego powinna stronić od wszelkiego rodzaju podejść ekstremalnych do rozwiązywania współczesnych problemów społeczno-ekonomicznych, a także zarówno od radykalnego, lewicowego spojrzenia na społeczeństwo i gospodarkę, jak i od narastającego współcześnie bardzo niebezpiecznego populizmu rządów prawicy. Teoria interesu publicznego ulegała przez wiele lat ewolucji i również nie dostarcza łatwych i uniwersalnych rozwiązań. Przykładowo: teoria interesu publicznego Rudolfa von Launa głosi, że tam, gdzie ustawodawca posługuje się pojęciem interesu publicznego, administracja może działać w ramach swobodnego uznania, gdyż sama może je poddawać interpretacji *ad hoc* i według własnej woli, co wyraźnie poszerza zakres jej swobody. Tak więc to, co wcześniej służyło do ograniczenia administracji, wykorzystane zostało do rozszerzenia zakresu jej działań. Kontrowersje pojawiają się nie tylko w doktrynie finansów publicznych, ale również w nauce o administracji.

2.2.2. Aspekt polityczny decentralizacji

Aspekt polityczny decentralizacji fiskalnej wynika z dwóch uwarunkowań. Pierwsze związane jest ściśle z istotą oraz polityczną funkcją finansów publicznych, ma więc niejako charakter obiektywny. Polityczna funkcja finansów publicznych oznacza, że finanse te są atrybutem i instrumentem władzy państwowej. W ramach funkcji politycznej wymienia się w literaturze funkcję ustrojową oraz demokratyczną¹⁸. Zakres decentralizacji jest konsekwencją ustroju państwa, główną rolę odgrywa tu ustrój federalny lub unitarny. Tradycyjnie większa autonomia podatkowa charakteryzuje jednostki lokalne w krajach o ustroju federalnym, podczas gdy w krajach o strukturze unitarnej dominuje polityka dążenia do jednolitego systemu podatkowego w skali całego kraju, również jeśli chodzi o konstrukcję podatków lokalnych. Funkcja demokratyczna najpełniej przejawia się w warunkach decentralizacji, która umożliwia nie tylko wpływ pośredni i zainteresowanie sprawami publicznymi przez obywateli, ale również ich bezpośrednią partycypację i wpływ na decyzje finansowe w najbliższym otoczeniu.

Drugie uwarunkowanie ma charakter bardziej subiektywny, gdyż jest związane z wykorzystaniem instrumentów finansowych na szczeblu lokalnym przez polityków zarówno szczebla lokalnego, jak i centralnego. Jeżeli potraktuje się polityków jako oportunistyczne podmioty, należy założyć również wykorzystanie dochodów, w szczególności podatków lokalnych do swoich partykularnych interesów, a nie do optymalizowania dobrobytu lokalnej społeczności. Wykorzystywanie instrumentów podatkowych i wydatkowych nie w celach ekonomicznych i społecznych, ale *stricte* politycznych jest największym niebezpieczeństwem w procesach decentralizacji fiskalnej. Jest to aspekt godny szczególnej uwagi, gdyż podejmowanie decyzji na podstawie przesłanek politycznych jest charakterystyczne dla całego sektora finansów publicznych, jest to jedno z największych negatywnych uwarunkowań zarządzania finansami publicznymi, paradoksalnie będąc immanentną cechą finansów publicznych i ich funkcji politycznej. Negatywny wpływ polityki na decyzje finansowe w sektorze publicznym próbuje się ograniczyć, wprowadzając tzw. rozwiązania instytucjonalne – regulacje legislacyjne, obiektywne kryteria subwencjonowania, elementy konkurencji podatkowej i reguły fiskalne. Uwarunkowania polityczne są pewnym kosztem systemów demokratycznych, w których nie jest współcześnie możliwe zastosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej, a instrumenty, mechanizmy oraz konsekwencje demokracji pośredniej mogą przybierać w skrajnych przypadkach postać Lewiatana.

Wyniki badań empirycznych poświęconych wpływom polityki budżetowej, wysokości lokalnych podatków i elementom budżetu lokalnego na wyniki wyborów lokalnych nie dają jednoznacznych odpowiedzi. Podwyżki podatków na szczeblu

18 W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 44–45.

komunalnym powodowały karanie polityków w procesie wyborczym, na przykład w Hiszpanii, Portugalii, ale również wskazywały na docenianie przez wyborców polityki inwestycyjnej, finansowanej z podwyżki podatków oraz na porównywanie przez mieszkańców polityki budżetowej w jednostkach sąsiednich. Inne badania przyniosły jednak wyniki niejednoznaczne i wskazywały na brak zależności pomiędzy wysokością lub podwyższaniem podatków lokalnych a wynikami wyborów lub na uzależnienie oceny wyborców od wyników porównania polityki budżetowej w jednostkach sąsiednich¹⁹. Badania 580 procesów wyborczych w jednym z regionów Belgii nie wskazały jasno na uwzględnienie przez wyborców głównych elementów polityki budżetowej w gminach (brak korelacji pomiędzy zachowaniem wyborcy – decyzją w głosowaniu na główne partie – a wynikami, elementami budżetu)²⁰. W badaniach ekonometrycznych nie uwzględnia się często elementów i okoliczności szczegółowych, wzajemnych współzależności strony dochodowej, wydatkowej budżetu oraz ich wyniku, czyli deficytu, i w dłuższej perspektywie długu komunalnego. Jeśli podwyżka podatków wiąże się z oczekiwanymi przez mieszkańców inwestycjami komunalnymi, zwiększeniem jakości preferowanych usług lub obniżeniem zadłużenia, to prawdopodobieństwo negatywnej oceny tej polityki w wyborach jest dużo niższe.

2.2.3. Aspekty ekonomiczno-finansowy oraz administracyjny decentralizacji

Aspekty ekonomiczno-finansowy oraz administracyjny stopnia i zakresu decentralizacji opisuje się w literaturze przedmiotu bardzo często²¹. Decentralizacja we wstępnych lub niedoskonałych formach może przybierać postać dekoncentracji lub delegacji. Jest to związane z jedną z koncepcji samorządu terytorialnego, która traktuje jednostki lokalne jako podmioty powołane w celu usprawnienia mechanizmów zarządzania i dostarczania usług. W przypadku decentralizacji finansowej, która zapewnić ma rzeczywistą autonomię i niezależność finansową samorządom terytorialnym, takie formy jak dekoncentracja czy delegacja uznawane są za

19 N. Bosch, A. Solé-Ollé, *Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities*, „International Tax and Public Finance” 2007, vol. 14(1), s. 71–92; L.G. Veiga, F.J. Veiga, *Does opportunism pay off?*, „Economics Letters” 2007, vol. 96(2), s. 177–182; L. Van Malderen, M. Gerard, *Testing yardstick competition through a vote-function: evidence from the Walloon municipalities*, „Economics and Business Letters” 2013, vol. 2(4), s. 206–214; E. Dubois, S. Paty, *Yardstick competition: Which neighbours matter?*, „Annals of Regional Science” 2010, vol. 44(3), s. 433–452.

20 S. Baert, H. Matthijs, I. Verdriel, *Voting with your wallet? Municipal budget policy and election results*, „PLoS ONE” 2019, vol. 14(8), e0221619, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221619>

21 A. Schneider, *Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and social spending*, „Commonwealth and Comparative Politics” 2006, vol. 44(3), s. 344–369.

sprzeczne z ideą samorządności. Wykorzystywane są jednak w przypadku organizacji struktur administracyjnych. Za najbardziej rozwiniętą formę decentralizacji administracyjnej uważa się tzw. dewolucję, która charakteryzuje się przypisaniem samorządom terytorialnym władztwa w trzech płaszczyznach: regulacyjnej, dostarczania oraz finansowania usług publicznych. Badania wykazują, że różne rodzaje decentralizacji mają odmienne skutki. Z badań Aarona Schneidera, przeprowadzonych na próbie 68 państw, wynika, że decentralizacja administracyjna miała pozytywny wpływ na politykę społeczną, ale ani decentralizacja administracyjna, ani fiskalna nie miały systematycznego związku z możliwościami generowania dochodów podatkowych. Jednocześnie – w świetle tych badań – decentralizacja administracji sprzyjała konkurencji, innowacjom, komunikacji informacyjnej z obywatelami oraz prowadzeniu efektywnej i skutecznej polityki publicznej²².

Sytuacja gospodarcza danej jednostki samorządu terytorialnego wpływa na wysokość PKB *per capita* oraz kształtuje zakres i charakter potrzeb społeczności lokalnej. Zamożność, sytuacja budżetowa danej jednostki lokalnej jest najczęściej mierzona wysokością dochodów własnych *per capita*. Różnice pomiędzy konkretnymi samorządami, zarówno w ujęciu poziomym, jak i pionowym, są nieodłączną cechą decentralizacji, zdarza się, iż głębsza terytorialnie decentralizacja oznacza większe nierówności fiskalne. Duże zróżnicowanie sytuacji gospodarczo-społecznej i poziomu dochodów własnych ma w części charakter obiektywny, a w części wynikać może z przeszłych i bieżących decyzji władz państwowych. Decentralizacja fiskalna oznaczająca określony zakres samodzielnej polityki podatkowej jest odmienna w jednostkach o różnej sytuacji finansowej i społecznej. Zazwyczaj jednostki o wysokich dochodach własnych i dobrej sytuacji finansowej to jednostki bogatsze, skłonne podwyższać podatki w celu sfinansowania szerszego zakresu publicznych usług lokalnych. Często też preferencje w zakresie struktury wydatków są inne w jednostkach bogatszych i biedniejszych. Jednostki samorządu charakteryzujące się niskimi dochodami własnymi *per capita*, cechują się małą skłonnością do podwyższania podatków i opłat lokalnych, a bardziej opierają finansowanie swoich budżetów na subwencjach, transferach i dotacjach.

Sposoby i narzędzia łagodzenia tych nierówności są przedmiotem zainteresowania teoretyków i praktyków, gdyż przekazywanie samorządom coraz kosztowniejszych zadań publicznych sprawia, iż nie byłyby one w stanie sfinansować ich bez odpowiedniego systemu dotacji i subwencji. Rozbudowane systemy subwencji ogólnych i dotacji celowych, oparte na zobiektywizowanych kryteriach, są nieodłącznym elementem każdego systemu finansowania samorządu terytorialnego. Wśród celów współczesnej polityki publicznej w warunkach decentralizacji opartej na transferach można wymienić:

22 Tamże.

- 1) zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do pewnego minimalnego poziomu i zakresu usług publicznych, bez względu na ich własną sytuację majątkową i położenie jednostki lokalnej, którą zamieszkują;
- 2) zapewnienie takiego samego lub podobnego poziomu i zakresu usług publicznych przy podobnym poziomie obciążeń fiskalnych;
- 3) zapewnienie obywatelom w całym kraju usług publicznych na wystandaryzowanym poziomie;
- 4) neutralność majątkową, co oznacza, że zmiany w wydatkach na jednego mieszkańca w różnych jednostkach samorządu terytorialnego nie powinny być skorelowane ze zmianami w dochodach.

Polityka ta dotyka dwóch fundamentalnych w finansach publicznych kwestii: polityki i zakresu wyrównywania fiskalnego oraz polityki redystrybucji. Wyrównywanie dotyczyć może zarówno wyrównywania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, jak i mieszkańcami. Obecnie panuje zgoda co do tego, że pełne wyrównywanie dochodów jest niemożliwe i bezcelowe. Kwestią bardzo kontrowersyjną, z problemem sprawiedliwości w tle, jest zakres wyrównywania. Podobnie bardzo dyskusyjny jest zakres redystrybucji, gdyż obok pozytywnych konsekwencji w obszarze sprawiedliwości społecznej powoduje często straty w efektywności ekonomicznej, działa demotywująco na jednostki gospodarujące, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Sprawiedliwość społeczna jest nie mniej problematyczna – dotyczy zarówno strony dochodowej (opodatkowania bezpośredniego i pośredniego), jak i wydatkowej. Jest to kwestia bardzo indywidualna i subiektywna. Przyjąć należy, że jest raczej efektem konsensusu społecznego niż powszechnej zgody. To, co dla jednego obywatela jest przejawem sprawiedliwości społecznej, dla innego może być jawną niesprawiedliwością.

Z ekonomicznego punktu widzenia najczęściej wskazuje się na efektywniejszą alokację dóbr publicznych i korzyści decentralizacji. Proces decentralizacji ma jednak również swoje wady, prowadzić może do nieefektywnej konkurencji oraz nieefektywnej alokacji dóbr i usług. Na przykład Ruixin Wang i Wendun Wang zwrócili uwagę na problem „widzialności” lokalnych dóbr publicznych²³. Podejście to jest mocno uwarunkowane politycznie, gdyż zakłada, iż dobra publiczne są lepiej dostrzegalne, jeśli umożliwiają korzystną ocenę potencjału zarządczego decydentów i polityków. Dobra „niewidzialne” są trudniejsze do obserwacji, nie budzą spektakularnych dyskusji lub stanowią projekty, zadania, zjawiska, na które władze publiczne nie mają wpływu. Anandi Mani i Sharun Mukand argumentowali, że władze publiczne mają tendencje do wydawania większej ilości środków na projekty „widzialne” dla przeciętnego podatnika²⁴. W warunkach sztywnej konkurencji

23 R. Wang, W. Wang, *Dress-up Contest: A Dark Side of Fiscal Decentralization*, Document de treball de l'IEB 2013/30, Barcelona 2013.

24 A. Mani, S. Mukand, *Democracy, visibility and public good provision*, „Journal of Development Economics” 2007, vol. 83, s. 506–529.

prowadzi to do konkurowania przez polityków o lepszy wizerunek, do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych, a nawet pogłębiania się obszarów biedy. Efektem są straty w ogólnym dobrobycie społecznym. Niekorzystny wpływ na państwo dobrobytu opiera się tradycyjnie na założeniu asymetrii informacji, niedoinformowaniu wyborców i oportunistycznych zachowaniach polityków i urzędników. Pewnym remedium na opisane problemy jest transparentna ocena projektów i zadań publicznych, polityka informacyjna oraz kampanie społeczne na rzecz projektów i działań mniej „widzialnych”, ale ważnych społecznie lub ekonomicznie.

Dylematy wyboru w kwestiach ekonomiczno-finansowych ograniczone są barierami i możliwościami administracji publicznej na szczeblu lokalnym. Rozwiązań modelowych i praktycznych jest tu wiele, gdyż możliwe jest wykorzystanie bardzo różnych rodzajów podatków lokalnych, w przypadku których rodzaj i zakres odpowiedzialności organów i administracji samorządu terytorialnego może być bardzo zróżnicowany. Dominującym rodzajem opodatkowania lokalnego są podatki od nieruchomości, ale w skali szerszej wykorzystuje się również wiele innych rodzajów opodatkowania, które zasila budżety lokalne. W krajach skandynawskich są to podatki dochodowe, w USA obok podatków od nieruchomości i podatków dochodowych również podatki obrotowe od sprzedaży. Praktyka i badania międzynarodowe wykazują, że lokalna autonomia i lokalny wpływ na system podatkowy idą również w parze z funkcjonowaniem lokalnej administracji podatkowej²⁵. Jednak w zależności od ustroju politycznego państwa, potencjału administracji oraz zakresu i rodzaju decentralizacji administracja podatkowa może przyjmować różne formy. W literaturze wymienia się możliwe do zastosowania opcje, z których wiele ma charakter rozwiązań mieszanych. Rozpoczynając od rozwiązań najczęściej wykorzystywanych w krajach unitarnych, można wymienić²⁶:

- 1) administrowanie centralne;
- 2) niezależną administrację lokalną;
- 3) rozwiązania o charakterze mieszanym, w których odpowiedzialność i kompetencje podzielone są pomiędzy administrację centralną, lokalną lub inne poziomy administracji;
- 4) częściowo autonomiczną, niezależną agencję fiskalną.

Ostatnie z wymienionych rozwiązań spotyka się głównie w krajach rozwijających się, w których do poboru, administrowania i kontroli zobowiązań podatkowych wobec państwa tworzy się agencje (Zambia, Kenia, Ruanda, Tanzania, Meksyk, Wenezuela, Boliwia, Ekwador, ale również Nowa Zelandia, Singapur i Malezja). W wielu państwach występują rozwiązania mieszane (Szwecja, Finlandia, Norwegia, Dania, USA, Kanada) dotyczące ustalania wysokości podatków

25 B. Dollery, H. Kitchen, M. McMillan, A. Shah, *Local Public, Fiscal and Financial Governance. An International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York 2020, s. 17–19.

26 Tamże, s. 20–21.

lokalnych, kompetencji w zakresie ulg i zwolnień, administrowania i kontroli podatkowej, dlatego też ocena niezależności fiskalnej, podatkowej w wielu krajach i porównania międzynarodowe w tym obszarze nastroczają trudności. Rozwiązania mieszane pojawiają się w wielu krajach federalnych, w których samorządy regionalne i lokalne charakteryzują się bardzo dużym stopniem autonomii, ale nie jest to zazwyczaj pełna autonomia, gdyż suwerenem jest zawsze władza państwowa. Ciekawe rozwiązanie stosowane jest na przykład w Kanadzie, gdzie gminy mają kompetencje ustalania wysokości podatku od nieruchomości, gromadzenia i egzekwowania należności, ale ustalaniem podstawy opodatkowania zajmują się wyceniające wartość nieruchomości niezależne instytucje lub władze regionalne. Odrębne podmioty mają więc kompetencje w zakresie wyceny nieruchomości, jej aktualizacji, określania podstawy podatku od nieruchomości oraz szkolenia asesorów (biegłych rzeczoznawców). Właściwa wycena nieruchomości jest dużym wyzwaniem dla samorządów terytorialnych, gdyż sam proces wyceny, jej metody oraz aktualizacje są zwykle dyskusyjne i drogie. Każdy z rodzajów opodatkowania nieruchomości ma zalety i wady, a więc w praktyce wykorzystywane są zarówno podatki *ad valorem*, podatki od powierzchni nieruchomości, lokalne podatki dochodowe, udziały i dodatki, jak i wiele innych drobnych podatków lokalnych.

2.2.4. Aspekt socjologiczny decentralizacji

Rozważając problemy decentralizacji państwa i decentralizacji fiskalnej, odwołuje się często do pojęcia społeczności lokalnej. Elementami konstytuującymi samorząd terytorialny są bowiem określone terytorium i zamieszkująca je społeczność. W ujęciu ekonomicznym ważne są takie elementy charakteryzujące społeczność lokalną, jak uzyskiwane dochody i posiadane nieruchomości, jej mobilność, struktura demograficzna, preferencje w odniesieniu do konkretnych usług publicznych. Społeczność ta tworzy jednak grupę interesującą z socjologicznego punktu widzenia, której interakcje, struktura, poglądy polityczne i cechy ekonomiczne wpływają na zarządzanie finansami na szczeblu państwa i szczeblach niższych.

Kapitał społeczny jest pojęciem z pogranicza socjologii oraz nauk ekonomicznych i jest związany z aspektami socjologicznymi procesów decentralizacji. W szerokim rozumieniu jest to sposób organizacji grupy społecznej, oparty na zaufaniu i normach umożliwiających jego sprawne działanie i koordynację rozwoju. Jest to wartość szczególnie istotna w kontekście rozwoju społeczności lokalnej i państwa dobrobytu, gdyż pełne wykorzystanie kapitału społecznego, bez strat w efektywności gospodarowania, może mieć miejsce, jeśli ograniczone zostanie do minimum zjawisko „jazdy na gapę”. W literaturze wymienia się w tym kontekście siedem empirycznych czynników, które umożliwiają identyfikację, wykorzystanie i pomiar kapitału społecznego w społecznościach lokalnych. Czynniki te opisano w tabeli 2.1.

Tabela 2.1. Czynniki empiryczne pomiaru kapitału społecznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Formy kapitału	Czynniki estymacji kapitału w otoczeniu lokalnym	Czynniki oceny wykorzystania kapitału w otoczeniu lokalnym
Kulturowe (materialne, mierzalne)	Miejsca spotkań, otoczenie naturalno-przyrodnicze	Wykorzystanie miejsc spotkań i aktywów naturalnych
Aktywa materialne	Zakłady produkcyjne, wiek i jakość nieruchomości	Wykorzystanie zakładów produkcyjnych i mieszkań prywatnych
Ekonomiczne	Zamożność mieszkańców w postaci środków finansowych, aktywów i papierów wartościowych	Stopień, w jakim lokalna społeczność sama inwestuje w jednostce terytorialnej
Edukacyjne	Poziom edukacji i wykształcenia	Stopień, w jakim wykorzystywane są zasoby ludzkie
Socjalne	Liczba i jakość sieci społecznych	Stopień współpracy wewnątrzgrupowej i międzygrupowej, stopień współpracy ponadlokalnej
Organizacyjne	Liczba podmiotów sterujących i jednostek dostarczających dobra wspólne	Stopień dobrowolnego dostarczania dóbr wspólnych
Kulturowe (niematerialne)	Poziom zaufania, kultura i tożsamość lokalna, historia lokalna, duch lokalizmu	Stopień zaangażowania lokalnej społeczności w sprawy tożsamości lokalnej

Źródło: G.L.H. Svendsen, G.T. Svendsen, *Trust, Social Capital and the Scandinavian Welfare State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2016, s. 51.

Społeczności lokalne zamieszkujące dane terytorium stanowią pewien względnie zamknięty system, charakteryzujący się integracją wewnętrzną, tradycjami i więziami. Opisując genezę samorządu terytorialnego, sięgnąć można do idei lokalizmu. Jest to rodzaj ideologii, która afirmuje określone, konkretne miejsce (terytorium) oraz tradycyjną, samostanowiącą i samorządną społeczność związaną z tym miejscem. Światopogląd oparty na ideach lokalizmu zakłada upodmiotowienie grup społecznych, poczucie przynależności do grupy i działania na jej rzecz. Socjologiczne uwarunkowania procesów decentralizacji finansowej związane są między innymi z tym, że – bez względu na wolę – człowiek zawsze jest elementem jakiejś wspólnoty, poza wspólnotą jest zagubiony, nie odnajduje swojej tożsamości opartej na wspólnych

wartościach, historii, języku i organizacji politycznej. W warunkach gospodarki globalnej i społeczeństwa informacyjnego, wirtualnego słuszne wydaje się założenie, iż rolą władz publicznych na wszystkich szczeblach jest chronienie i wspieranie naturalnych więzi społecznych. W komunitariańskiej koncepcji samorządu terytorialnego nacisk kładzie się na znaczenie wartości życia zbiorowego, wspólnotowego oraz partycypacji w życiu społecznym. Z kolei w koncepcji liberalnej większe znaczenie ma jednostka, obywatel, który ma prawo do wolności, subiektywnych ocen i indywidualnego zaspokajania potrzeb. Jednak również w tej koncepcji decentralizacja jest rozwiązaniem korzystnym, gdyż zwiększa swobodę wyboru, zapewnia efektywniejsze zaspokojenie potrzeb publicznych, a władze lokalne powinny wspierać jednostkę i zapewnić jej możliwości rozwoju. Jak zwrócił uwagę Edmund Wnuk-Lipiński, spór o społeczeństwo obywatelskie można prowadzić z perspektywy liberalnej i republikańskiej, które zakładają różny status takich bytów jak jednostka i wspólnota²⁷. Ponadto w krajach obciążonych dziedzictwem systemu komunistycznego, do jakich należy Polska, ujawnia się pewna negatywna postawa wobec państwa, które jest niepopularne przez obywateli, ale powinno spełniać ich oczekiwania w zakresie zabezpieczenia socjalnego i usług publicznych. Może to być konsekwencją wcześniejszej ingerencji scentralizowanego państwa we wszystkie etapy życia człowieka. Roszczenia artykułowane w przestrzeni publicznej i dbanie tylko o interesy własnej grupy wspominany socjolog określił jako „amoralny kolektywizm”. W społeczeństwach takich istnieje problem ze zdefiniowaniem dobra wspólnego i myśleniem w tych kategoriach, co jest jedną z głównych barier w budowaniu kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego. W takich uwarunkowaniach znaczącą rolę może odegrać samorząd terytorialny, który, mimo iż jest elementem struktury państwa, charakteryzuje się dużym stopniem autonomii, jest bliżej obywateli oraz lepiej uosabia ich wolę i preferencje. Ponadto w warunkach decentralizacji fiskalnej pojawia się fundamentalny element w sytuacji społecznej (postkomunistyczne społeczeństwo) opisywanej przez Wnuka-Lipińskiego. Chodzi o powiązanie oczekiwań z własnym wkładem finansowym oraz odpowiedzialnością za sytuację i decyzje finansowe w jednostce samorządu terytorialnego. Socjolog ten zwrócił uwagę na jeszcze jeden istotny problem: „Społeczeństwo obywatelskie często utożsamia się ze społeczeństwem politycznym. Nie jest to ściśle, bowiem pojęcie społeczeństwa obywatelskiego zawiera w sobie składnik apolitycznej działalności publicznej, podczas gdy społeczeństwo polityczne składa się z obywateli aktywnych politycznie właśnie”²⁸. Społeczeństwo obywatelskie obejmuje organizacje i instytucje niedążące do uczestniczenia w strukturach władzy, jego członkowie pełnią raczej funkcje apolityczne, choć nie wyklucza to wyrażania poglądów i wpływania na politykę. Podobnie aktywność samorządu terytorialnego, szczególnie gminnego, przynajmniej w założeniach

27 E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, seria „Wykłady z socjologii”, t. 3, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 134.

28 Tamże, s. 136.

powinna być mniej upolityczniona niż na wyższych szczeblach. Niestety, w praktyce często ma się do czynienia z dużym upolitycznieniem decyzji publicznych i decyzji o kierunkach wydatkowania środków budżetu. Okazuje się, że nawet najdrobniejsze decyzje finansowe podejmowane są na podstawie przesłanek osobistych i politycznych, a nie merytorycznych: społecznych, ekonomicznych i finansowych. Pewnych patologii i nieprawidłowości nie da się oczywiście wyeliminować z życia społecznego. Wśród wielu przejawów patologii życia publicznego wymienić należy dwie najpoważniejsze: korupcję i kapitalizm polityczny²⁹. Podobnie jak dla wpływu polityki na sprawy publiczne na szczeblu lokalnym również w przypadku korupcji zakłada się lepszą kontrolę i nadzór społeczności lokalnych, ale także w tym obszarze założenia często odbiegają od praktyki.

Każda społeczność lokalna jest unikalną strukturą socjologiczną i może charakteryzować się specyficznymi preferencjami w zakresie redystrybucji. Niektóre jurysdykcje mogą cechować się większą awersją do nierówności niż inne, a określone cechy demograficzne i socjalne mogą powodować preferowanie różnego stopnia redystrybucji. W poszczególnych jednostkach można mieć więc do czynienia z różnym stopniem akceptacji określonych lokalnych obciążeń fiskalnych i oczekiwanym zakresem oraz strukturą lokalnych dóbr publicznych. Preferowane formy potencjalnych transferów mogą również różnić się znacząco zarówno pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, jak i w ich ramach, kompromis jest jednak łatwiej wypracować w mniejszych strukturach społecznych, identyfikujących się z podobnymi wartościami i charakteryzujących się podobną wrażliwością społeczną. Polityka redystrybucji jest wspólną odpowiedzialnością władz państwowych i lokalnych, które wykorzystują narzędzia redystrybucji w skoordynowany sposób, aby osiągnąć optymalne cele społeczne.

2.2.5. Aspekty: terytorialny, przestrzenny i geograficzny

Terytorium jest immanentną cechą każdej jednostki samorządu terytorialnego. Związana jest też z nim ściśle określona przestrzeń i położenie geograficzne. Elementy te mają najczęściej charakter obiektywny i w taki właśnie sposób wpływają na finanse i gospodarkę lokalną. W kontekście finansów, polityki fiskalnej i budżetu aspekty przestrzenny, terytorialny i geograficzny wpływają na kwestie mobilności lub niemobilności przedmiotów opodatkowania lokalnego oraz poprzez miejsce w strukturze osadniczej jednostki oddziałują na strukturę wydatków budżetowych. Położenie geograficzne jednostki wpływa na dostępne bogactwa naturalne i determinuje zamożność lokalnej społeczności oraz możliwość uzyskiwania z tego tytułu dochodów publicznych. O znaczeniu i wpływie terytorium na gospodarkę finansową świadczy chociażby fakt, że zmiany granic, połączenia,

²⁹ Por. szerzej na ten temat: tamże, s. 290.

podział jednostek samorządu terytorialnego wpływają na ich deficyt, dług, strukturę dochodów i wydatków budżetowych. Położenie jednostki samorządu terytorialnego determinuje bezpośrednio wybory lokalizacji inwestycji przez inwestorów krajowych i zagranicznych. Badania wykazują, że wielkość jednostki samorządu terytorialnego wpływa na jakość demokracji lokalnej. Badania dla Polski potwierdziły na przykład hipotezę, iż demokracja lokalna lepiej funkcjonuje w mniejszej jurysdykcji, jeśli weźmie się pod uwagę zainteresowanie polityką lokalną, zaangażowanie obywatelskie i skuteczność zarządzania³⁰.

Przestrzeń, podobnie jak ład przestrzenny, jest wartością ekonomiczną silnie powiązaną z samorządem terytorialnym i stanowiącą specyficzne dobro publiczne. Ze względu na problem efektów zewnętrznych i problem „gapowicza” w dostępie do takich dóbr konieczne są: stworzenie podstaw instytucjonalnych gospodarki przestrzennej i ingerencja władz publicznych w kształtowanie ładu przestrzennego. Zdaniem Aleksandry Jewtuchowicz efekty zewnętrzne, głównie związane ze środowiskiem naturalnym i znane doskonale z teorii ekonomii, mogą mieć charakter efektów technologicznych, pieniężnych, politycznych oraz ukrytych. W tym kontekście bardzo istotna jest ich tzw. internalizacja, która jest procesem powodującym zanikanie efektów zewnętrznych³¹. Może to mieć miejsce poprzez fizyczne usunięcie efektu, na przykład zanieczyszczenia powietrza, lub poprzez utratę zewnętrznego charakteru efektów zewnętrznych, na skutek wspólnego wykonywania usług komunikacyjnych lub innych porozumień sąsiadujących jednostek terytorialnych. Działania takie mają charakter dóbr o określonej wartości wspólnej, gdyż wpływają na zachowania przedsiębiorców, konsumentów i mieszkańców w celu utrzymania równowagi w systemie społeczno-gospodarczym.

Władze publiczne są podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie zagospodarowania przestrzennego, które jest nie tylko elementem materialnej przestrzeni publicznej, ale również pełni ważne funkcje w gospodarce. Władze samorządowe są więc podmiotem kształtującym przestrzeń i czerpiącym korzyści – zarówno niematerialne (społeczne), jak i finansowe (budżetowe) – z optymalnej polityki przestrzennej. Ryszard Domański sformułował kilka celów gospodarki przestrzennej i ładu przestrzennego. Wśród nich wymienić można podnoszenie efektywności ekonomicznej procesów gospodarowania w wyniku optymalnego wykorzystania zasobów lokalnych i regionalnych, łagodzenie lokalnych i regionalnych nierówności w poziomie życia ludności oraz ochronę środowiska, poprawę organizacji przestrzeni w ujęciu technicznym i społecznym³². Zagospodarowanie przestrzenne jest

30 A. Gendźwiłł, P. Swianiewicz, *Does local democracy perform better in smaller jurisdictions? Survey evidence from Poland*, „Lex Localis” 2016, vol. 14, no. 4, s. 759–782.

31 A. Jewtuchowicz, *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987, s. 62–73.

32 R. Domański, *Podstawy planowania przestrzennego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Poznań–Warszawa 1989, s. 146.

uważane obecnie za ważny czynnik przyciągania inwestorów krajowych i zagranicznych oraz motywowania do zachowań przedsiębiorczych. Przyczynia się do powiększenia lokalnej bazy podatkowej na danym terytorium oraz wymiernych dochodów budżetowych z różnorodnych podatków od nieruchomości i opłat.

Skutki finansowe, będące wynikiem świadomej polityki przestrzennej samorządu terytorialnego, są bezpośrednią lub pośrednią konsekwencją uchwalania planów miejscowych. W Polsce pierwsza grupa skutków dotyczy takich wpływów do budżetu, jak opłata planistyczna, opłaty adiacenckie, wzrost dochodów z podatków od nieruchomości, opłata od czynności cywilnoprawnych, dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Do drugiej grupy zaliczyć można wydatki na wykup gruntów, budowę infrastruktury przewidzianej do utworzenia w planie miejscowym i różnorodne odszkodowania. Świadoma polityka przestrzenna gminy jest więc działalnością powodującą koszty finansowe i uwarunkowaną działalnością prawotwórczą władz państwowych, które nie zawsze uwzględniają interesy społeczności lokalnych³³.

2.3. Decentralizacja fiskalna w kontekście jej konieczności i ograniczeń

Decentralizacja fiskalna oznacza najszerszy stopień decentralizacji finansowej. Można ją uznać za pełną decentralizację, która przyniesie zakładane efekty, w przeciwieństwie do decentralizacji wydatków, czyli decentralizacji ograniczonej. Pełna decentralizacja umożliwia proces konkurencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w różnych obszarach, większą odpowiedzialność lokalnych decydentów i polityków oraz lepszą kontrolę spraw finansowych przez lokalną społeczność. To wszystko w konsekwencji prowadzi do lepszego, efektywniejszego dostarczania dóbr zbiorowych i zaspokajania potrzeb społecznych. Efektywne dostarczanie dóbr zbiorowych i zaspokajanie potrzeb społecznych jest podstawową funkcją władz publicznych na wszystkich szczeblach. Decentralizacja fiskalna umożliwia bardziej bezpośrednie finansowanie dóbr i usług z budżetu danej jednostki, ze środków wpłacanych przez jej mieszkańców, a nie z różnego rodzaju transferów, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa lub innego budżetu wyższego szczebla. Bezpośrednie finansowanie usług lokalnych z budżetu gminy zwiększa racjonalne wydatkowanie środków publicznych, stanowi barierę

33 C. Brzeziński, *Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 117–133, 181.

zgłaszania nadmiernego popytu na dobra i usługi lokalne, stwarza warunki do skuteczniejszej kontroli społecznej i przeciwdziała niebezpiecznym zjawiskom iluzji fiskalnych.

W literaturze przedmiotu³⁴ wymienianych jest wiele argumentów, okoliczności i uwarunkowań sprawiających, że decentralizacja fiskalna przyczynia się do lepszego, skuteczniejszego, efektywniejszego zaspokajania potrzeb zbiorowych i dostarczania usług publicznych. Wymienić tu można następujące:

- 1) decentralizacja fiskalna zwiększa efektywność dostarczania usług publicznych przez lepsze rozpoznanie potrzeb i preferencji obywateli oraz tym samym efektywniejszą alokację dóbr i usług;
- 2) decentralizacja fiskalna może pozytywnie wpływać na efektywność dostarczania usług poprzez większą odpowiedzialność przed wyborcą lokalnym, wynikającą z bliskości geograficznej beneficjentów i instytucji publicznych oraz wyborów na szczeblu lokalnym;
- 3) decentralizacja fiskalna zwiększa świadomość i wiedzę obywateli na temat kosztów finansowania usług lokalnych, łączy bezpośrednio w procesie wyboru publicznego stronę dochodową i wydatkową budżetu publicznego, zwiększa przejrzystość rachunku koszt–korzyść;
- 4) decentralizacja fiskalna zwiększa efektywność dostarczania usług w kontekście hipotezy o „głosowaniu nogami”, pod warunkiem dużej mobilności mieszkańców, którzy mogą zmienić miejsce zamieszkania oraz porównywać zakres i koszty usług komunalnych w sąsiednich jednostkach samorządu terytorialnego; konkurencja między społecznościami lokalnymi obniża negatywne, lobbystyczne wpływy grup interesów, oportunistyczne zachowania polityków i ogranicza marnowanie środków publicznych.

Wśród negatywnych konsekwencji i aspektów decentralizacji fiskalnej najczęściej wymienia się następujące:

- 1) decentralizacja fiskalna może powodować obniżenie efektywności dostarczania usług publicznych i zwiększyć koszty, jeśli w procesie produkcji ważny jest problem ekonomii skali; w bardzo małej jednostce terytorialnej mała liczba producentów, dostawców, ale i odbiorców (beneficjentów) usług może znacząco obniżyć efektywność;
- 2) decentralizacja fiskalna może blokować redystrybucyjne działania i politykę władz państwowych; w sytuacji szerokiego zakresu subwencji ogólnych z budżetu państwa poziom i struktura wydatków kształtowane są lokalnie i władze państwowe tracą kontrolę nad priorytetami polityki redystrybucji i jej celami w skali całego państwa;
- 3) niewłaściwe procesy decentralizowania dochodów i wydatków publicznych oraz administracji mogą prowadzić do niekontrolowanego rozrastania się

34 Ciekawego przeglądu literatury polskiej i obcojęzycznej w przedmiotowym kontekście dokonała Marzanna Poniatowicz w pracy *Koncepcja federalizmu fiskalnego...*, s. 90–96.

sektora publicznego, biurokracji i etatyzmu, co związane jest z hipotezą Le-wiatana, prawem Parkinsona i tzw. efektem zapadki;

- 4) decentralizacja fiskalna może ograniczać dostępność i efektywność usług publicznych, jeśli znaczenie odpowiedzialności i kontroli w lokalnym procesie demokratycznym jest niskie; zbyt duże upolitycznienie samorządu terytorialnego prowadzi do nieefektywnej alokacji środków, krótkowzrocznej polityki wydatkowej, priorytetu potrzeb bieżących nad inwestycyjnymi; w ten sposób upolitycznienie decyzji w sektorze samorządowym wpływa niekorzystnie na efektywność, wzrost gospodarczy i ogólną sytuację makro-ekonomiczną.

Badania empiryczne przeprowadzone na dużej próbie krajów wskazują na korzystne skutki decentralizacji fiskalnej w określonym otoczeniu instytucjonalnym i politycznym. Ponadto jeśli decentralizacji wydatków nie towarzyszy decentralizacja dochodów, efektywność dostarczania usług publicznych może być niższa w warunkach takiej ograniczonej decentralizacji. Wśród ważnych czynników instytucjonalnych w obszarze wydatków na edukację i ochronę zdrowia zidentyfikowano: pełną autonomię samorządu terytorialnego, odpowiedzialność finansową na różnych poziomach instytucjonalnych, dobre zarządzanie oraz potencjał lokalnej administracji³⁵. Decentralizacja sektora publicznego i decentralizacja fiskalna przynoszą więc zdecydowane korzyści przy spełnieniu określonych warunków i sprzyjającym otoczeniu instytucjonalnym.

Paradoksem pełnej i głębokiej (czyli pionowej) decentralizacji finansowej jest powstawanie nierówności fiskalnych – decentralizacja może zwiększać zróżnicowanie dochodowe. Problematyka nierówności jest analizowana przede wszystkim w kontekście nierówności ekonomicznych, w tym dochodowych oraz majątkowych, których konsekwencją są nierówności społeczne i edukacyjne. Nierówności są częścią zarówno każdej gospodarki rynkowej, jak i centralnie planowanej, ale w państwach demokratycznych zakres nierówności i niwelującej ją redystrybucji przybiera często charakter ostrej dyskusji ideologicznej, etycznej i politycznej – ogólnie rzecz biorąc światopoglądowej. Bardzo trudno o bezdyskusyjną, jednoznaczną dla wszystkich definicję sprawiedliwości społecznej i sprawiedliwego podziału dochodów w społeczeństwie. W skrajnie liberalnym podejściu przyjmuje się, że to mechanizm rynkowy zapewnia respektowanie zasady podziału sprawiedliwego. W teorii ekonomii spotkać można diametralnie różne sposoby wyjaśniania przyczyn, konsekwencji i sposobów rozwiązywania problemów wynikających z nierówności ekonomicznych. Wymienić można trzy główne ideologie: elitarystyczną, merytokratyczną oraz egalitarną³⁶. Koncepcja elitarystyczna przyjmuje,

35 M. Sow, I.F. Razafimahefa, *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, „IMF Working Paper”, WP/15/59, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, 2015, s. 1–30.

36 L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne...*, s. 13.

że nierówności są czymś naturalnym, a nawet koniecznym dla rozwoju cywilizacyjnego. Nierówności ekonomiczne są motywujące, a wyrównywanie dochodów i redystrybucja szkodliwe dla konkurencji i rozwoju gospodarczego, co jest ważne w kontekście przedmiotowych rozważań. Dotyczy to także układów przestrzennych. Wyższa pozycja społeczna i dochodowa wynika z większej pracy, zaangażowania, zdolności lub lepszego wykształcenia. Według koncepcji merytokratycznej nierówności ekonomiczne są usprawiedliwione, jeśli stanowią efekt określonych zasług i pracy. W ujęciu tym podkreśla się znaczenie równych szans i możliwości, które umożliwić mają pewien minimalny zakres redystrybucji. Według koncepcji egalitarnej zakres redystrybucji powinien być szeroki, dostęp do dóbr i usług jednakowy dla wszystkich, a w społeczeństwie nie powinno być grup uprzywilejowanych dochodowo i majątkowo.

Cristian F. Sepulveda i Jorge Martinez-Vazquez poświęcili swoje badania nad decentralizacją fiskalną również kwestiom redystrybucji dochodów i nierównościom dochodowym, gdyż – jak trafnie podkreślili – aspekty te niesłusznie analizowane są odrębnie³⁷. Redukcja nierówności jest jednym z podstawowych zadań polityki publicznej, a ponieważ równolegle wiele państw podejmuje decyzje o pionowym podziale dochodów podatkowych, bardzo zasadne wydaje się analizowanie problemu w takim łącznym ujęciu. Wpływ decentralizacji podatkowej na ubóstwo i nierówności jest jeszcze ważniejszy, jeśli uwzględni się, że procesy decentralizacji nigdy nie są celem samym w sobie. Cytowani autorzy, na podstawie panelu krajów na różnym poziomie rozwoju gospodarczego w latach 1971–2000, potwierdzili klasyczne założenie normatywne ekonomii, iż polityka redystrybucji dochodów powinna być zarezerwowana dla władz państwowych, a nie dla jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki ich badań empirycznych wykazały bowiem, że decentralizacja fiskalna przyczynia się do wzrostu ubóstwa i ma statystycznie istotny wpływ na poziom nierówności dochodowych. Kierunek i siła tego wpływu uzależnione są od zakresu sektora publicznego w gospodarce, ale również od uwarunkowań lokalnych. Ważne znaczenie ma charakter podatków lokalnych, które często są mniej progresywne niż dochodowe podatki państwowe, oraz mobilność lokalnej bazy podatkowej. Jeśli mobilność bazy podatkowej i mieszkańców jest duża lub samorządy chcą konkurować między sobą, obniżając podatki bądź wprowadzając dużo ulg i zwolnień, dochodzić może do zaniżania lokalnych dochodów podatkowych, tzw. wyścigu w dół, i tym samym ograniczania wydatków na ważne dobra publiczne. Wpływ decentralizacji fiskalnej na nierówności może mieć zarówno charakter bezpośredni, jak i pośredni (tabela 2.2).

37 C.F. Sepulveda, J. Martinez-Vazquez, *The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2011, vol. 29, no. 2, s. 321–343.

Tabela 2.2. Czynniki społeczno-ekonomiczne i potencjalny wpływ decentralizacji fiskalnej na ubóstwo i nierówności dochodowe

Zdecentralizowany system władzy i finansów publicznych ↔		Czynniki społeczno-ekonomiczne: – poziom rozwoju – normy społeczne – system polityczny – układy demograficzne – system instytucjonalny – struktura i równowaga rynku, wpływ rynku na ubóstwo i dystrybucję dochodów	
Decentralizacja wydatków		Wpływ i efekty pośrednie: – wzrost ekonomiczny i stabilność cen – konwergencja gospodarki regionalnej – rozmiary sektora publicznego – rozwój instytucjonalny	
Polityka wydatków państwa →	Wydatki samorządu terytorialnego		
(konkurencja wydatkowa)			
Odpowiedzialność decydentów i urzędników rządowych	Efektywność alokacji		
Decentralizacja dochodów		←	Ubóstwo i dystrybucja dochodów
Polityka dochodowa państwa →	Transfery dla samorządu terytorialnego	Korzystniejsze dla procesu decentralizacji	
	Dochody własne samorządu terytorialnego	Wpływ i efekty bezpośrednie decentralizacji dochodów oraz wydatków publicznych: – populacja i wskaźnik mobilności – kompozycja wydatków publicznych – zakres podatków i wydatków – zatrudnienie w sektorze publicznym	
	Zadłużanie się samorządu terytorialnego		
(konkurencja podatkowa i obciążenia podatkowe)			

Źródło: opracowanie własne na podstawie C.F. Sepulveda, J. Martinez-Vazquez, *The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2011, vol. 29, no. 2, s. 323.

Efekty bezpośrednie wynikają ze zmian wysokości i rodzajów opodatkowania dochodów oraz wysokości i struktury wydatków publicznych, które są odbiciem aktualnej polityki społecznej władz na poszczególnych szczeblach. Decentralizacja ma jednak również duży pośredni wpływ na procesy redystrybucji, gdyż oddziałuje na rozwój gospodarczy i stabilność ekonomiczną, zaplecze instytucjonalne prowadzenia działalności gospodarczej oraz wysokość fiskalnych

i niefiskalnych obciążeń na poziomie lokalnym. Jeśli o poziomie podatków i wydatków decydują władze lokalne, to silny wpływ na decyzje mogą mieć grupy interesów i podmioty lobbujące. Paradoksalnie prowadzenie racjonalnej polityki redystrybucji może być w środowiskach lokalnych utrudnione. Jak wielokrotnie podkreślano, współczesna praktyka i doświadczenia wskazują na większe upolitycznienie decyzji na szczeblach samorządu terytorialnego niż na szczeblu państwa, na którym tradycyjnie walka polityczna i wybory miały większe znaczenie. Głębsza decentralizacja może oznaczać większe nierówności dochodowe jednostek samorządu terytorialnego lub inne negatywne konsekwencje i polityka redystrybucji, pewnej kontroli instytucjonalnej oraz wyrównywania dochodów przez państwo może okazać się niezbędna.

Niekorzystne konsekwencje decentralizacji fiskalnej, podobnie jak wszelkiej aktywności w sektorze publicznym, łagodzą reguły fiskalne oraz ograniczenia legislacyjne. Mogą być one zarówno skuteczną barierą nadmiernego opodatkowania mieszkańców, jak i hamulcem niekontrolowanych wydatków oraz nieodpowiedzialnego zadłużania się władz lokalnych. Wpływają także ograniczająco na wzrost zatrudnienia i rozrastanie się biurokracji na różnych szczeblach, na których pojawia się też niebezpieczeństwo dublowania zadań i funkcji, a więc marnotrawienia środków publicznych. Ujmując ogólnie problem działania reguł fiskalnych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblach niższych, efektywniejsze są reguły o charakterze elastycznym niż bardzo sztywnym. Te ostatnie wywołują bowiem dużo niekorzystnych efektów zewnętrznych i prowadzą do kompromisów na innych polach. Wydaje się to paradoksalne, ale należy pamiętać, że zbyt sztywne ograniczenia powodują w praktyce przeciwne skutki, gdyż często są niewrażliwe na sytuację ekonomiczną, fiskalną i społeczną³⁸.

W tabeli 2.3 przedstawiono wpływ reguł fiskalnych na wybrane elementy systemu zdecentralizowanego.

38 H. Blöchliger, *Fiscal Federalism 2014. Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris 2013, s. 47–48.

Tabela 2.3. Wpływ reguł fiskalnych na rozmiary sektora, efektywność alokacji, zadłużenie i procykliczność w systemie zdecentralizowanym

Rodzaj reguły	Efekt i wpływ na			
	Rozmiary sektora publicznego	Efektywność alokacji	Równoważność deficytu i długu	Procykliczność
Wymogi zrównoważonego budżetu	Efekt „zapadki” prowadzi do rozrastania się sektora publicznego i strat w zagregowanej efektywności.	Neutralne, jeśli obejmują wszystkie wydatki. Mogą prowadzić do strat, jeśli dotyczą części wydatków.	Ostrzejsze reguły efektywniej ograniczają deficyt i mogą zapewnić bardziej zrównoważony dług w długim okresie.	Indukują procykliczną politykę fiskalną.
Ograniczenia zadłużania się	Mogą funkcjonować jako wymóg zrównoważonego budżetu.	Jeśli dotyczą wybranych rodzajów zadłużania, mogą zakłócać wydatkowanie środków i prowadzić do nieefektywności.	Mogą ograniczać wzrost deficytu i utrzymanie długu na zrównoważonym poziomie.	Indukują procykliczną politykę fiskalną.
Limity opodatkowania	Mogą pomóc w ograniczaniu rozmiarów sektora publicznego. Szerszy zasięg oznacza ich większą efektywność.	–	Mogą prowadzić do narastania deficytu, jeśli wydatki nie są kontrolowane.	Mają charakter antycykliczny, jeśli limitowana jest wysokość podatków.
Limity wydatków	Mogą pomóc w ograniczaniu rozmiarów sektora publicznego. Szerszy zasięg oznacza większą skuteczność.	Neutralne w przypadku szerokiego zasięgu. Mogą być źródłem nieefektywności w przypadku częściowego zasięgu lub braku określonych priorytetów w wydatkach.	–	Mogą pomagać w wygładzaniu wydatków, ale jeśli powiązane są z aktywnością, mogą prowadzić do procykliczności.

Źródło: D. Sutherland, R. Price, I. Joumard, *Sub-central government fiscal rules*, „OECD Economic Studies” 2005, vol. 41(2).

Wspominany w tabeli 2.3 efekt „zapadki” opisany został przez Roberta Higgsa³⁹ w 1987 roku. Polega on na gwałtownym rozrastaniu się struktur rządowych i biurokratycznych w obliczu sytuacji kryzysowych w życiu społeczno-gospodarczym i na braku ograniczenia tych struktur w okresie pokryzysowym. Zjawisko to określane jest również jako etatyzm w gospodarce i ma charakter w dużym stopniu historyczny, obserwowalny na przestrzeni dekad, a nawet stuleci, w szczególności w USA czy krajach socjalistycznych w Europie w XX wieku. Również w krajach skandynawskich, po okresie rozkwitu społecznej gospodarki rynkowej i państwa dobrobytu, nadmierne wydatki publiczne doprowadziły do sytuacji kryzysowej i spowodowały nadmierny rozrost zatrudnienia nie tylko w usługach publicznych, ale i w strukturach biurokratycznych.

2.4. Uwarunkowania decentralizacji fiskalnej w różnych modelach finansów publicznych

2.4.1. Kwestie ustrojowe i konstytucyjne: kraje unitarne a kraje federalne

Jak stwierdzono wcześniej, struktura systemu finansów publicznych i zakres jego decentralizacji są odzwierciedleniem zasad ustrojowych państwa. System prawno-finansowy samorządu terytorialnego, będący następstwem decentralizacji państwa, wyznaczają regulacje prawne. Aktem prawnym najwyższego rzędu jest konstytucja, która określa ustroj państwa, akty prawne regulujące gospodarkę budżetową i najczęściej inne, uzupełniające przepisy legislacyjne. Przepisy te mogą mieć charakter ustawowy lub wykonawczy. Ponadto w niektórych krajach gospodarkę finansową państwa i samorządu terytorialnego reguluje jednolite prawo budżetowe – jedna ustawa podstawowa, w innych prawo budżetowe regulowane jest przez inne przepisy na poszczególnych szczeblach.

Struktura decentralizacji i jej stopień są zróżnicowane w zależności od ustroju danego państwa, w szczególności od tego, czy typem organizacji państwa jest struktura federalna czy unitarna. Ustrój republiki federalnej charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem jej części składowych, najczęściej regionów, które mają znaczny zakres swobody i autonomii pod względem prawnym, politycznym, gospodarczym oraz administracyjnym. Poszczególne części republiki nie mają jednak prawa do recesji, najczęściej przepisy konstytucyjne chronią całość państwa.

39 R. Higgs, *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford University Press, New York 1987.

Ustrój republiki federalnej mają takie kraje, jak Niemcy, Brazylia, Rosja i Nigeria. Strukturę państwa federalnego mają również USA, Szwajcaria i Belgia. Państwo federalne składa się z jednostek (landów, stanów, regionów, kantonów), które charakteryzuje duży stopień niezależności, ukształtowany często historycznie na bazie państwa wielonarodowego. Ogólnie można przyjąć, że zdecentralizowana struktura tych państw powstawała „z dołu”, gdyż poszczególne jednostki terytorialne (narodowościowe, etniczne) zrzucały się suwerenności na rzecz całej federacji. Państwa federalne charakteryzuje zazwyczaj funkcjonowanie regionów o dużej autonomii, w tym podatkowej i fiskalnej, co odróżnia je zasadniczo od krajów unitarnych. Większość państw w Europie i na świecie to państwa unitarne. Mają one strukturę kraju jednolitego terytorialnie, politycznie i fiskalnie. Początkowo państwa unitarne charakteryzowały się dużą centralizacją, ale na skutek powszechnych procesów decentralizacji władze centralne przekazały część swoich zadań i dochodów jednostkom samorządu terytorialnego. Był to więc proces „z góry”, zakładający, że samorząd terytorialny otrzymuje pewien stopień niezależności, ale suwerenem nadal jest władza państwowa, centralna. Samorząd terytorialny, mający w państwach unitarnych duży zakres samodzielności wydatkowej, ma również przypisane określone dochody, jednak autonomia podatkowa jest znacznie ograniczona. W przeciwieństwie do krajów federalnych jednostki samorządu terytorialnego w krajach unitarnych nie mają kompetencji nakładania własnych obciążeń podatkowych; w obszarze tym zwyciężył argument o konieczności jednolitego systemu podatkowego w całym kraju. W tym podejściu zakłada się, iż państwo ma znacząco lepsze możliwości w zakresie efektywnego, fachowego i jednolitego określania i ściągania należności podatkowych. Możliwości administracji wyznaczają: infrastruktura techniczna oraz wyspecjalizowane służby urzędników skarbowych, specjalistów prawa podatkowego. Aspekt ten traktować należy jednak pragmatycznie, w zależności od struktur organizacyjnych i administracyjnych w danym kraju oraz stopnia skomplikowania konstrukcji konkretnego podatku.

Jednocześnie kraje unitarne to często kraje o niewielkiej powierzchni. Jeśli na to historycznie nakłada się brak decentralizacji fiskalnej, w efekcie obserwuje się niski zakres podatków lokalnych. W sytuacji gdy niewielki kraj rozpoczyna procesy decentralizacji, może okazać się, że brakuje dostępnych, nowych przedmiotów, które można byłoby opodatkować na poziomie lokalnym. Dobrym przykładem są kraje nadbałtyckie i kraje Europy Środkowo-Wschodniej⁴⁰, które rozpoczęły demokratyzację państwa i procesy decentralizacji po 1990 roku. Tabela 2.4 zawiera dane dotyczące krajów Grupy Wyszehradzkiej, które różnią się stopniem decentralizacji podatkowej. W Polsce i Czechach udział podatków lokalnych w podatkach

40 B. Guziejewska, *Normative versus positive approach to fiscal decentralisation and the measures of decentralisation. An analysis based on the example of selected countries of Central and Eastern Europe*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2018, vol. 21, no. 1, s. 101–116.

ogółem jest stosunkowo wysoki, a w tym drugim kraju nawet zwiększył się w analizowanych latach i wynosił 14,4% w 2015 roku. Jeśli natomiast oceniać stopień decentralizacji mierzony zakresem podatków lokalnych, to na Słowacji i Węgrzech jest on bardzo niski. Na Słowacji udział podatków lokalnych w podatkach i składkach publicznych ogółem wynosił jedynie 1,6% w ostatnim z analizowanych lat. Węgry natomiast wprowadziły wiele zamian centralizujących państwo i finanse publiczne, co ma odzwierciedlenie również w poniższych danych – udział podatków lokalnych w podatkach ogółem spadł w tym kraju z 12% w 2004 do 5,8% w 2015 roku. Oczywiście dla pełnej oceny zakresu i stopnia decentralizacji finansowej należałoby zbadać, jakie dochody składają się na pozostałe źródła finansowania samorządu terytorialnego. Doświadczenie uczy, że mogą tu być wykorzystywane różnorodne rozwiązania i w wielu przypadkach transfery ogólne, rozdzielane na podstawie obiektywnych kryteriów mogą być zadowalającym i lepszym źródłem finansowania niż kilka drobnych, mało wydajnych fiskalnie podatków lokalnych. Ponadto w przypadku niewielkich państw unitarnych nieefektywne byłoby rozbudowywanie kosztownej lokalnej administracji podatkowej i często przeważają argumenty za jednolitym systemem podatkowym w całym kraju.

Tabela 2.4. Struktura dochodów podatkowych na poszczególnych szczeblach w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2004–2015 jako procent opodatkowania ogółem

Poziom gospodarki budżetowej	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska												
Władze centralne	49,2	50,2	50,1	52,4	53,2	51,1	52,7	52,4	49,8	48,7	48,5	48,1
Władze lokalne	12,8	12,7	12,9	13,3	13,5	13,1	12,6	12,3	12,6	12,6	12,9	12,9
Fundusze Ubezpieczeń Społecznych	37,9	36,8	35,7	34,1	32,9	35,5	34,4	34,9	37,3	38,3	38,2	38,5
Instytucje UE	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Czechy												
Władze centralne	72,8	70,2	70,0	70,2	69,6	68,9	69,1	69,8	70,1	69,4	68,6	69,1
Władze lokalne	12,4	14,6	14,2	14,1	14,3	14,2	13,8	13,7	13,5	14,2	14,7	14,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Fundusze Ubezpieczeń Społecznych	14,4	14,7	15,3	15,2	15,6	16,5	16,6	16,0	16,0	15,9	16,2	15,9
Instytucje UE	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Słowacja												
Władze centralne	55,5	58,8	58,2	58,2	58,6	54,9	54,7	55,3	54,1	53,9	54,9	55,9
Władze lokalne	4,2	2,3	2,4	2,3	2,2	2,5	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	1,6
Fundusze Ubezpieczeń Społecznych	40,1	38,4	38,9	38,8	39,4	42,0	42,1	41,5	42,8	43,2	42,2	41,9
Instytucje UE	0,2	0,5	0,6	0,7	0,8	0,6	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5
Węgry												
Władze centralne	57,8	57,3	57,3	57,1	61,7	62,2	62,8	59,1	60,6	60,2	60,8	60,5
Władze lokalne	12,0	11,6	11,7	11,1	6,4	6,7	6,5	6,5	6,3	5,9	5,6	5,8
Fundusze Ubezpieczeń Społecznych	29,9	30,6	30,6	31,3	31,3	30,7	30,4	34,0	32,9	33,6	33,2	33,3
Instytucje UE	0,2	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4

Źródło: European Commission, *Data on Taxation*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en (dostęp: 20.07.2017).

Tabela 2.5 zawiera dane dotyczące krajów nadbałtyckich. Jak z nich wynika, w takich krajach jak Litwa i Estonia, mimo reform, decentralizacji i sukcesów gospodarczych, poziom podatków lokalnych jest minimalny w strukturze dochodów podatkowych, a zadania samorządu terytorialnego finansowane są w dużej części z dochodów wspólnych i transferów. Jeśli ukształtowało się to historycznie, kraj jest niewielki, potencjał lokalnej administracji skarbowej minimalny lub w ogóle go brak, a system funkcjonuje efektywnie i jest dobrze oceniany przez obywateli, to decentralizacja fiskalna mogłaby okazać się niepotrzebna i nieracjonalna. Odpowiedzialność fiskalna lokalnych decydentów ogniskuje się w takiej sytuacji

bardziej na stronie wydatkowej budżetu i ma charakter ograniczony. Uwzględnić należy jednak potencjalne koszty i korzyści danych rozwiązań w warunkach konkretnego miejsca i czasu. Bezpośrednie porównania małych krajów unitarnych i dużych krajów federalnych nie mają podstaw z powodu innej ekonomii skali w odniesieniu do całej struktury państwa. Wśród krajów nadbałtyckich jedynie Łotwa charakteryzuje się dość wysokim, ponad dziewiętnastoprocentowym udziałem podatków lokalnych, a więc jest krajem, w którym finansowanie samorządu terytorialnego opiera się w znacznej części na dochodach własnych. Cały czas należy jednak pamiętać, iż obie grupy omawianych państw to kraje unitarne o stosunkowo niewielkiej powierzchni.

Tabela 2.5. Struktura dochodów podatkowych na poszczególnych szczeblach w krajach nadbałtyckich w latach 2004–2015 jako procent opodatkowania ogółem

Poziom gospodarki budżetowej	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Litwa												
Władze centralne	66,7	67,6	67,9	67,8	66,9	56,4	56,4	57,0	57,7	57,8	57,4	57,5
Władze lokalne	1,7	1,5	1,3	1,2	1,2	1,6	1,8	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7
Fundusze Ubezpieczeń Społecznych	31,2	30,2	30,1	30,2	30,9	41,3	41,1	40,6	40,0	39,9	40,1	39,8
Instytucje UE	0,4	0,7	0,7	0,8	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9
Łotwa												
Władze centralne	51,9	54,2	54,4	53,7	51,8	47,2	47,9	48,7	50,0	50,8	51,1	51,5
Władze lokalne	17,7	16,7	16,9	17,9	19,0	18,4	20,6	19,5	19,1	19,1	19,4	19,3
Fundusze Ubezpieczeń Społecznych	30,0	28,4	28,0	27,8	28,7	33,9	31,0	31,2	30,4	29,7	29,0	28,6
Instytucje UE	0,5	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Estonia												
Władze centralne	83,8	83,0	84,0	83,8	82,0	81,5	80,3	80,4	80,8	81,7	81,9	82,3
Władze lokalne	1,2	1,2	1,0	0,9	1,2	1,2	1,4	1,5	1,3	1,1	1,1	1,0
Fundusze Ubezpieczeń Społecznych	14,6	15,1	14,4	14,6	16,2	16,9	17,8	17,6	17,4	16,7	16,6	16,2
Instytucje UE	0,4	0,7	0,6	0,7	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

Źródło: European Commission, *Data on Taxation...*

Zarówno w krajach federalnych, jak i unitarnych pojawiają się podobne wyzwania związane z gospodarowaniem środkami publicznymi. Sprowadza się ono do optymalnego z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia podziału zadań, majątku i zasobów finansowych w celu efektywnego zaspokajania potrzeb publicznych, zbiorowych. Teoria finansów publicznych w tradycyjnym ujęciu wykształconym w państwach unitarnych oraz teoria federalizmu fiskalnego powstała w krajach federalnych zgodnie postulują finansowanie samorządu terytorialnego głównie z podatków i opłat lokalnych. We współczesnych uwarunkowaniach, przy dużym zakresie decentralizacji zadań publicznych i ich wysokich kosztach, trudno spełnić ten warunek. Duża decentralizacja fiskalna w krajach unitarnych nie sprzyja jednolitemu i efektywnemu systemowi podatkowemu, ale również powoduje duży stopień nierównowagi fiskalnej pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi. Wspomniane konsekwencje skutkują koniecznością budowy systemu subwencjonowania samorządu terytorialnego – wyrównującego możliwości finansowe, zapewniającego jednakowy poziom i dostęp do usług społecznych w całym państwie. Uznając te wszystkie uwarunkowania, należy jednak stwierdzić, że w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej poziom podatków lokalnych jest marginalny i niewątpliwie istnieje pole do decentralizacji fiskalnej. Brak jakiegokolwiek związku lub niewielki związek pomiędzy decyzjami lokalnymi a lokalną odpowiedzialnością fiskalną są niebezpieczne z wielu punktów widzenia: politycznego, ekonomicznego i społecznego. Dyskusja i propozycje reformowania systemów finansów samorządu terytorialnego powinny akcentować konieczność przyznania samorządom podatków lokalnych jako istotnego źródła finansowania ich zadań. W praktyce oznacza to postulat 20–25-procentowego udziału podatków lokalnych w dochodach podatkowych w państwie ogółem. Z kolei postulat doktryny o przeważającym udziale podatków lokalnych w dochodach samorządu terytorialnego wydaje się nierealistyczny, należy więc bardziej zdecydowanie dążyć

do zwiększenia znaczenia podatków i opłat lokalnych. Uwzględniając specyfikę krajów unitarnych, tradycje i ukształtowane już systemy finansowe, najbardziej uzasadniona jest propozycja zwiększenia wydajności podatków od nieruchomości oraz wykorzystanie w niewielkim zakresie „dodatków” do podatków dochodowych. Ostatnie z wymienionych rozwiązań znane jest w literaturze. System „dodatków” do podatków polega na tym, że dana wspólnota terytorialna uzyskuje dochody w wyniku powiększenia o odpowiednią kwotę (dodatek) kwoty podatku płynącego na rzecz państwa. W sytuacji braku możliwości podniesienia wydajności podatków od nieruchomości mógłby być to instrument łączący decyzje lokalnych polityków dotyczące wysokości obciążeń podatkowych na szczeblu lokalnym z wysokością wydatków na tym szczeblu.

Jak podkreślają w swoich badaniach i publikacjach Paolo Liberati i Agnese Sacchi, weryfikacja hipotezy Lewiatana i wpływu decentralizacji na rozmiary sektora publicznego jest w świetle badań empirycznych niejednoznaczna ze względu na różne rodzaje decentralizacji po stronie dochodowej⁴¹. Ponadto założenia konkurencji podatkowej, odpowiedzialności fiskalnej i konkurowania o lokalnego wyborcę bardzo różnią się od modelu decentralizacji podatków i stopnia władztwa podatkowego. Dla potrzeb swoich badań empirycznych (panel krajów OECD) cytowani autorzy wyróżnili dwa podstawowe modele decentralizacji dochodów: podział dochodów podatkowych pomiędzy poszczególne szczeble władz (*tax separation*) i model dochodów wspólnych w postaci udziałów w podatkach państwowych, dodatków do podatków (*piggybacking*⁴²). Autorzy ci dokonali więc dezagregacji poszczególnych rodzajów dochodów, bardzo często niesłusznie łączonych w jedną kategorię. Z badań tych wynika, że tak często i szeroko wykorzystywany model dochodów wspólnych (*tax base sharing*) nie jest barierą dla zahamowania wzrostu wydatków publicznych i rozrastania się sektora publicznego. Negatywny wpływ na zakres finansów i administracji lokalnej mają w szczególności podatki od nieruchomości w modelu separacji dochodów podatkowych pomiędzy poszczególne szczeble. Natomiast w przypadku wykorzystywania podatków wspólnych wpływ ten jest często niejednoznaczny i zazwyczaj pozytywny. W konkluzjach Liberati i Sacchi stwierdzili, że decentralizacja podatków jest niezbędnym warunkiem ograniczania lokalnych wydatków publicznych, ale może być niewystarczająca i wtedy konieczny jest model separacji podatków oraz bezpośrednia odpowiedzialność fiskalna w polityce wydatków. W tym ostatnim rozwiązaniu chodzi nie tylko o odpowiedzialność lokalnych polityków przed lokalnymi wyborcami, ale również o bezpośrednie powiązanie wysokości lokalnych wydatków z lokalnymi dochodami, które można zgromadzić na ich sfinansowanie. W takim rozwiązaniu

41 P. Liberati, A. Sacchi, *Tax decentralization and local government size*, „Public Choice” 2013, vol. 157(1), s. 183–205, <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9937-9>

42 Tłumaczone bezpośrednio jako „nieść kogoś na barana”, „wjechać na plecach innych”, również: „jednocześnie, łącznie”.

nie pojawiają się wszystkie problemy związane z korzystaniem z zasobów wspólnych całego państwa i nadmiernie rozbudowanych systemów dotacji i subwencji (*common pool*). Konstrukcja systemów różnego rodzaju podatków wspólnych upodabnia się w praktyce do systemów subwencjonowania z budżetu centralnego i dochody te mają z ekonomicznego punktu widzenia charakter transferów, a nie dochodów własnych. Używane w tym kontekście specyficzne określenie *piggybacking mechanism* oznacza też w wolnym tłumaczeniu osiąganie sukcesu przy korzystaniu z pracy innych, „podpinanie się pod kogoś”. Takie porównania są też często wykorzystywane w negatywnych ocenach wyrównywania finansowego i wszelkich procesów redystrybucji, które są zwykle najbardziej kontrowersyjne w polityce publicznej. Mechanizm taki „podkopuje” oczywiście również konkurencję podatkową, dbanie o podstawę opodatkowania i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego. Decentralizacja jest hamulcem i ogranicza lokalne wydatki budżetowe, a tym samym wydatki publiczne ogółem jedynie w warunkach autonomii podatkowej władz lokalnych i ich pełnego władztwa podatkowego, natomiast decentralizacja „finansowana” przez subwencje, granty, podatki wspólne i dotacje może być nieefektywna w ograniczaniu rozmiarów sektora publicznego. Może też zadziałać mechanizm przeciwny – stymulowania wydatków poprzez transfery z budżetu państwa (zjawisko *flypaper effect*).

2.4.2. Modele decentralizacji fiskalnej: jednolity system podatkowy a konkurencja podatkowa

Poszczególne kraje charakteryzują się zróżnicowaniem stopnia decentralizacji fiskalnej. Zazwyczaj jest to większy stopień decentralizacji wydatków i mniejszy stopień decentralizacji dochodów. Władze państwowe są bowiem zwykle bardziej skłonne przekazywać zadania, natomiast mniej chętnie oddają władztwo podatkowe. Pojęcie „decentralizacja finansowa” jest w związku z tym pojęciem szerszym niż decentralizacja fiskalna. Immanentną cechą jednostek samorządu terytorialnego są występujące między nimi nierówności dotyczące potrzeb społecznych i możliwości do pozyskania dochodów własnych. Nieodłącznym elementem współczesnych systemów finansowania samorządu terytorialnego są rozbudowane systemy subwencji ogólnych i dotacji celowych. Tymczasem, ze względu na znaczenie konkurencji podatkowej na szczeblu samorządu terytorialnego oraz znaczenie dochodów własnych, pewien zakres dochodów w postaci podatków lokalnych odgrywa fundamentalną rolę w kształtowaniu jego ogólnej autonomii i niezależności finansowej. Nawet w krajach o jednolitych systemach podatkowych, w których podatki lokalne są konstruowane i wprowadzane przez władze państwowe, władze samorządowe mogą wpływać w pewnym zakresie na wybrane elementy konstrukcji podatku. Niewielki, ograniczony przepisami ogólnopaństwowymi zakres konkurencji podatkowej jest wtedy teoretycznie możliwy.

Konkurencja podatkowa oznacza konkurowanie pomiędzy jurysdykcjami terytorialnymi o mobilne przedmioty opodatkowania, które próbuje się pozyskać, przyciągnąć i zatrzymać. W modelach konkurencji podatkowej zakłada się, że mieszkańcy i przedsiębiorstwa mają możliwość przeniesienia swoich zysków, dochodów, konsumpcji, miejsca zamieszkania, miejsca pracy do innej jednostki samorządu terytorialnego, której polityka podatkowa będzie korzystniejsza dla podatników. Opodatkowanie może być także wykorzystywane do porównywania polityki podatkowej oraz zakresu i jakości usług lokalnych w sąsiednich jednostkach, jak również w kampaniach wyborczych i do celów politycznych. Głos wyborcy ma w warunkach lokalnych szczególną moc, jeśli jednocześnie społeczeństwo i gospodarka charakteryzują się dużym stopniem mobilności. Mieszkańcy, osoby fizyczne i firmy mogą wykorzystać dwa narzędzia – „wyjście” lub „głos”, co oznacza, że mogą wyrazić niezadowolenie, przenosząc się do innej jurysdykcji, lub zaprotestować w ramach procedury wyborczej, konsultacji społecznych itp. Konkurencja podatkowa i towarzyszące jej elementy otoczenia, takie jak mobilność bazy podatkowej, poziom podatków, różnice w możliwościach podwyższania podatków, poziom inwestycji i rozwój gospodarki lokalnej, zależą od zestawienia wielu czynników. Polityka podatkowa jest uwarunkowana również wcześniejszą, aktualną i przyszłą polityką sąsiadujących jednostek. Widoczny efekt fiskalny jest silnie uwarunkowany lokalnie, ale w kontekście ogólniejszym, systemowym wymienić można dwa filary konkurencji podatkowej: mobilność i minimalny zakres autonomii podatkowej, bez której nie ma konkurencji podatkowej⁴³. Konkurencja możliwa jest więc również w krajach o jednolitym systemie podatkowym, ale ma ona znacznie bardziej ograniczony zakres. Wieloletnie badania poświęcone tym zagadnieniom pozwoliły na sformułowanie kilku prawidłowości⁴⁴. Po pierwsze, efekty lokalnej konkurencji podatkowej uzależnione są od rodzaju podatku. Są one lepiej widoczne w przypadku podatków od dochodów indywidualnych i od osób prawnych niż w przypadku obciążeń majątkowych i konsumpcyjnych. Ponadto w praktyce częściej występuje zjawisko reakcji jednostki samorządowej na politykę fiskalną w jednostce sąsiedniej niż zjawisko przemieszczania się przedmiotów opodatkowania. Dotyczyć to może systemów, w których tradycyjnie mobilność mieszkańców i pracowników jest niska. Kolejna prawidłowość polega na tym, iż konkurencja podatkowa uwarunkowana jest wieloma czynnikami ekonomiczno-geograficznymi oraz systemem subwencjonowania samorządów. Jednostki samorządu o charakterze dużych, rozwiniętych gospodarczo aglomeracji mają lepszą możliwość podwyższania podatków i korzystania z benefitów miejsca

43 H. Blöchliger, *Fiscal decentralization 2014. Making decentralization work*, OECD, Paris 2013, s. 78–81.

44 H. Blöchliger, J. Pinero Campos, *Tax Competition Between Sub-Central Governments*, „OECD Economics Department Working Papers” 2011, no. 872, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mfm6jnw-en>

w strukturze funkcjonalnej. Ostrzejsza konkurencja ma miejsce pomiędzy mniejszymi jednostkami, podobnie silniejszą konkurencję obserwuje się pomiędzy jednostkami lokalnymi niż regionalnymi. Jeśli chodzi o konstrukcję subwencji lub innych transferów z budżetu państwa, to mogą one osłabiać konkurencję, jeśli nie uwzględniają własnych możliwości podwyższania podatków i polityki dochodów z danin lokalnych, gdyż mogą osłabiać motywację do dbania o dochody własne. Kolejna z zauważonych prawidłowości dotyczy zależności pomiędzy konkurencją wertykalną a horyzontalną. Najczęściej konkurencja pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządów prowadzi do podnoszenia podatków i może równoważyć konkurencję na tym samym szczeblu. Interakcja ta zależy od konkretnego systemu podatków i możliwości władz lokalnych. W ostatnich dekadach obserwuje się raczej tendencję do podnoszenia ogólnego poziomu stóp podatkowych, a nie do obserwowanego wcześniej zjawiska „wyścigu w dół”. Należy jednak przypomnieć, że podwyższanie podatków jest zawsze niepopularne społecznie, a podnoszenie podatków lokalnych w szczególności – ze względu na ich „widzialność” i bezpośredniość dla podatników i wyborców. Przykładem kraju o ustroju unitarnym, w którym autonomia podatkowa jest bardzo ograniczona, a możliwości podnoszenia podatków bardzo rzadko wykorzystywane, są Czechy, w których politycy lokalni wydają się bardzo świadomi kosztów politycznych określonych działań – dotyczy to głównie podwyższania podatków i opłat za usługi komunalne. Dzieje się tak, gdyż w całym systemie finansowania samorządu terytorialnego równolegle funkcjonuje mechanizm podatków wspólnych oraz system subwencjonowania z budżetu państwa. Wynikiem tego jest dość oportunistyczna polityka władz lokalnych – istniejące możliwości podwyższenia podatku od nieruchomości w 2014 roku wykorzystało w całości jedynie 0,3% jednostek lokalnych, a 8% w części. Wyniki badań empirycznych 6250 gmin czeskich wykazują, że polityka podwyższania podatków uzależniona jest od fragmentaryzacji rady gminy i od polityki podatkowej w gminach sąsiednich. Politycy lokalni są skłonniejsi podwyższać podatek od nieruchomości poprzez mechanizm współczynnika lokalnego wykorzystywanego w Czechach, jeśli podobna polityka jest wprowadzana w sąsiednich, a nawet nieco oddalonych jednostkach (*tax mimicking*). Jednocześnie zwiększona fragmentaryzacja polityczna rady gminy sprzyja podwyżce podatku lokalnego, ale zależy także od wielkości jednostki samorządu i składu rady⁴⁵.

Ważne badania w kontekście lokalnej konkurencji podatkowej przeprowadzili ekonomiści hiszpańscy, którzy próbowali odpowiedzieć na pytanie o to, czy problem agencji w administracji publicznej kształtuje politykę podatkową w gminach hiszpańskich. Analizie poddano 2431 gmin w latach 2002–2013⁴⁶. Wyniki badań

45 L. Sedmíhradská, E. Bakoš, *Municipal tax autonomy and tax mimicking in Czech municipalities*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2016, vol. 14, no. 1, s. 75–92.

46 F. Bastida, B. Benito, M.D. Guillaumon, A.M. Ríos, *Tax mimicking in Spanish municipalities: Expenditure spillovers, yardstick competition, or tax competition?*, „Public Sector Economics” 2019, vol. 43(2), s. 116.

wykazały występowanie naśladownictwa podatkowego w sąsiednich jednostkach w przypadku podatku od nieruchomości i od pojazdów. Autorzy badań wskazują jednak na efekty zewnętrzne w postaci wydatków, a nie podatków lokalnych. W toku analiz odrzucone zostały hipotezy o konkurencji podatkowej jako źródle podobnej polityki podatkowej, a zwrócono uwagę na oczekiwania dotyczące podobnego zakresu i poziomu usług społecznych oraz komunalnych. Charakterystyczną okolicznością jest również fakt, że partie i politycy hiszpańscy uwikłani w afery korupcyjne nie zawsze byli karani w procesie wyborczym przez obywateli.

Obok poziomu stóp podatkowych istotną kwestią jest poziom usług publicznych. Badania empiryczne wykazują, że konkurencja podatkowa przyczynia się do zwiększenia efektywności sektora publicznego⁴⁷. Wprowadzenie elementów jakiegokolwiek konkurencji wzmacnia odpowiedzialność i reakcję dostawców usług na gusta i preferencje społeczności lokalnych oraz znaczenie rachunku kosztów–korzyści. Autonomia podatkowa jednostki samorządu terytorialnego dostarcza wyborcom dodatkowych narzędzi wpływania na decyzje podejmowane w sektorze publicznym. Dotyczy to zarówno strony dochodowej budżetu, czyli poziomu lokalnych obciążeń podatkowych, jak i poziomu, struktury oraz kierunków wydatków.

Mobilność bazy podatkowej oraz konkurencja podatkowa mogą więc powodować presję na decydentów publicznych, zmierzającą do ograniczania rozmiarów sektora i racjonalnego gospodarowania pozyskanymi środkami, a przynajmniej nie powodują nadmiernego rozrostu administracji i hamują zjawisko Lewiatana. Badania empiryczne, w których testowano wpływ konkurencji podatkowej na rozmiary sektora publicznego, nie są bogate. Wymienić można analizy Larsa P. Felda, Gebharda Kirchgässnera i Christopha A. Schalteggera, z których wynika związek konkurencji podatkowej z mniejszym zakresem sektora publicznego w Szwajcarii⁴⁸. W USA decentralizacja dochodów publicznych pozytywnie wpłynęła na ograniczenie rozmiarów całego sektora publicznego⁴⁹. Z kolei z badań Benny'ego Geysa, Friedricha Heinemanna i Alexandra Kalba wynika, iż w gminach niemieckich autonomia fiskalna pozytywnie wpływała na efektywność wydatków gminnych⁵⁰. Zwrócili oni uwagę, iż zaangażowanie wyborców, monitorowanie władz lokalnych i większa świadomość spraw publicznych możliwe są właśnie w warunkach autonomii fiskalnej samorządów terytorialnych.

47 H. Blöchliger, J. Pinero Campos, *Tax Competition...*, s. 28.

48 L.P. Feld, G. Kirchgässner, C. Schaltegger, *Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss State and local governments*, „Southern Economic Journal” 2010, vol. 77(1), s. 27–48.

49 J. Jin, H.F. Zou, *How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size?*, „Journal of Urban Economics” 2002, vol. 52(2), s. 270–293.

50 B. Geys, F. Heinemann, A. Kalb, *Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities*, „European Journal of Political Economy” 2010, vol. 26(2), s. 265–278.

2.5. Specyfika, cechy i konstrukcja podatków lokalnych

Fundamentalne znaczenie w systemie podatków lokalnych mają podatki majątkowe, przede wszystkim podatek od nieruchomości. Źródła współczesnych podatków majątkowych sięgają czasów starożytnych, w których przedmiot opodatkowania stanowiły grunty, gdyż ich identyfikacja była dość prosta i nie budziła wątpliwości. Pierwszy podatek, który odnosił się do wartości majątku, wprowadzono najprawdopodobniej w Atenach na przełomie 388 i 387 roku p.n.e. z powodu konieczności pozyskania dochodów po przegranej wojnie peloponeskiej. Podatkiem objęto najzamożniejszych mieszkańców, a ciężar podatkowy stanowił 1% wartości majątku wyrażonego w talentach. Ciekawą konstrukcję miał podatek majątkowy w Cesarstwie Rzymskim w czasach rządów Dioklecjana, kiedy to przeprowadzono reformę podatków w związku z kryzysem finansowym. Dokonano wtedy oszacowania gruntów, ustalono podstawową jednostkę gruntu, a podatek naliczano wprost proporcjonalnie do liczby osób pracujących na określonej jednostce⁵¹. Również w średniowieczu, czasach nowożytnych i bardziej współczesnych podatki majątkowe stanowiły ważne źródło dochodów publicznych. Obecnie pod względem efektywności fiskalnej dominują podatki obrotowe i dochodowe, ale daniny o charakterze obciążeń majątkowych odgrywają ważną uzupełniającą rolę i ze względu na swoje cechy stanowią najczęściej źródło dochodów budżetów na szczeblu lokalnym⁵².

Przedmiotem opodatkowania w podatkach majątkowych może być majątek całkowity, pewne jego elementy lub nadzwyczajne przyrosty wartości majątku. Konstrukcje tej grupy podatków są dość silnie związane z regulacjami prawa cywilnego, które ma duży wpływ na właściwe zdefiniowanie przedmiotu opodatkowania oraz podatników. Podstawa opodatkowania może mieć charakter naturalny, jeśli odnosi się do takich cech przedmiotu opodatkowania jak powierzchnia czy ilość, lub wartościowy.

W podatkach o charakterze majątkowym uwzględnia się najczęściej dwa elementy: wartość majątku oraz stopień pokrewieństwa łączący nabywcę i zbywcę prawa majątkowego. Przyjmując tok myślenia wskazujący na dochód (w różnych fazach tworzenia i podziału) jako rzeczywiste źródło podatku, podaje się argumenty uzasadniające opodatkowanie majątku. Można bowiem przyjąć, że opodatkowanie majątku oznacza opodatkowanie dochodu osób najwyżej zarabiających. Osoby o najwyższych dochodach zapłaciły już podatek w fazach wcześniejszych, na etapie

51 J. Wolski, *Historia powszechna. Starożytność*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994, s. 205.

52 W. Modzelewski (red.), *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewscy i wspólnicy, Warszawa 2005, s. 166–167.

powstawania przychodu, dochodu, a następnie w czasie wydatkowania dochodów. Najczęściej w literaturze jako argumenty uzasadniające opodatkowanie majątku wymienia się trzy okoliczności: ekwiwalentność, zdolność płatniczą reprezentowaną nie tylko bezpośrednio przez dochód, ale również przez majątek oraz niepełne opodatkowanie podatkiem dochodowym, związane chociażby z ulgami inwestycyjnymi⁵³. Dodatkowo znaczenie może mieć fakt, czy jest to majątek ruchomy czy nieruchomy. W tym kontekście kwestią dyskusyjną jest również sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych, uwzględniające zdolność płatniczą.

Najpowszechniejszym majątkowym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości. Spełnia on większość kryteriów wymaganych w przypadku danin lokalnych. Podatek od nieruchomości ma ścisły związek z warunkami gospodarczo-społecznymi i przestrzennymi jednostki samorządu, ma stosunkowo prostą konstrukcję, co sprawia, że nie powoduje znaczących trudności w administrowaniu oraz stanowi dość stabilne źródło wpływów budżetowych. Podatek od nieruchomości tradycyjnie pozostaje jednym z najstabilniejszych wpływów budżetów lokalnych w warunkach zmiennej koniunktury makroekonomicznej, na co wskazują badania empiryczne przeprowadzone dla różnych kategorii dochodów samorządowych w Polsce⁵⁴.

W konstrukcji podatków od nieruchomości i ogólnie w całym systemie podatków majątkowych zasadnicze znaczenie ma pojęcie nieruchomości. System opodatkowania nieruchomości to zbiór wszystkich funkcjonujących w danym systemie podatków, których przedmiotem jest władanie podlegającymi opodatkowaniu rzeczami, na podstawie istniejących uregulowań prawnych. Zakreślenie w taki sposób definicji podatków od nieruchomości powoduje, iż wyklucza się wtedy czynności związane z obrotem nieruchomościami, spadki i darowizny, zyski z nieruchomości oraz przyrosty wartości nieruchomości⁵⁵. W dyrektywach Unii Europejskiej opodatkowanie nieruchomości nie zostało objęte regulacjami, nie istnieje zatem zbiór wytycznych wskazujących, które podatki należy zaliczyć do systemu opodatkowania nieruchomości. Przede wszystkim wynika to ze zróżnicowanych systemów samorządu terytorialnego, ukształtowanych w drodze ewolucji i charakteryzujących się wieloma osobliwościami, oraz ze zróżnicowanych definicji nieruchomości w prawie finansowym, cywilnym i gospodarczym w poszczególnych krajach. W Europie wykształciły się jednak dwie główne formy opodatkowania nieruchomości: system katastralny i system powierzchniowy. System katastralny, tzw. *ad valorem*, polega na opodatkowaniu nieruchomości na podstawie jej wartości, natomiast system powierzchniowy, jak wskazuje nazwa, za podstawę

53 A. Komar, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 116.

54 B. Guziejewska, K. Walerysiak-Grzechowska, *A local government revenue system under macroeconomic pressure – The case of Poland*, „Prague Economic Papers” 2020, vol. 29(2).

55 K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2007, s. 13–14.

opodatkowania przyjmuje określoną odpowiednio powierzchnię nieruchomości. Powierzchnia może oznaczać powierzchnię rzeczywistą lub użytkową, może odnosić się do gruntów, całych budynków lub ich części. Kataster to urzędowy rejestr nieruchomości, rodzaj spisu inwentaryzacyjnego, w którym każda nieruchomość jest opisana pod względem fizycznym, prawno-ekonomicznym oraz wyceniona. To właśnie wycena nastrocza najwięcej problemów w krajach z systemem opodatkowania nieruchomości opartym na wartości nieruchomości.

W systemach opartych na wartości nieruchomości podstawę opodatkowania stanowi wartość, która może być określana w praktyce w różny sposób – jako:

- 1) „wartość rynkowa (kapitałowa) – ustalana według cen sprzedaży nieruchomości podobnych (w części stanów USA, Kanadzie, krajach Ameryki Łacińskiej, Australii, Japonii i większości państw Unii Europejskiej);
- 2) wartość czynszowa (opłaty rocznej) – ustalana według cen wynajmu nieruchomości w przyjętym okresie (w Wielkiej Brytanii, Francji i ich byłych koloniach, w Azji i Afryce);
- 3) wartość przybliżona – ustalana w ramach masowej wyceny na podstawie wartości nieruchomości reprezentatywnych (w Chile, Indonezji, Korei Południowej);
- 4) wartość samego gruntu – ustalana według cen transakcyjnych gruntu nieulepszanego (w Australii i Nowej Zelandii) lub ulepszanego (w Holandii)”⁵⁶.

Profesjonalna wycena nieruchomości jest kosztowna, wymaga ponadto uaktualniania – może zmieniać się w zależności od pobliskich inwestycji i sytuacji na rynku. Pojawiają się więc niebezpieczeństwo rozrostu administracji lokalnej biorącej udział w tym procesie lub kontrolującej jej przebieg i rzetelność oraz konieczność ponoszenia kosztów samej wyceny. Najczęściej podstawą opodatkowania jest wartość nieruchomości pochodząca z urzędowego rejestru, rzadziej wykorzystywane są rynkowe ceny transakcyjne nieruchomości – wtedy pojawia się problem ich porównywalności. Zdaniem zwolenników systemu katastralnego taki sposób opodatkowania ma motywować do racjonalniejszego gospodarowania nieruchomościami, wpływać korzystanie na rynek nieruchomości jako aktywów oraz zachęcać do działalności opartej na racjonalnych procesach inwestycyjnych. Pojęcie katastru jest pojęciem znacznie szerszym od pojęcia podatku katastralnego, gdyż jest to spis nieruchomości, którego zadaniem pierwotnie była ochrona praw obywatela przed osobami trzecimi, a obecnie może służyć wielu innym celom, na przykład fiskalnym, prawnym, gospodarce nieruchomościami czy planowaniu przestrzennemu. Prawidłowy kataster fiskalny powinien składać się z kilku elementów, które spełniają określone, wymienione wcześniej cele, i powinien obejmować⁵⁷:

56 J. Cymerman, M. Zapatoczna, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 433, s. 47.

57 G. Nowecki, A.K.R.J. Bień, *Kataster i podatek od nieruchomości, część I*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 1.

- 1) spisanie wszelkich nieruchomości (gruntów, budynków, budowli) – inwentaryzację;
- 2) określenie właścicieli bądź posiadaczy-użytkowników danej nieruchomości – identyfikację;
- 3) wyznaczenie granic nieruchomości – lokalizację;
- 4) szczegółowy opis nieruchomości, zawierający między innymi dane o jej przeznaczeniu i sposobie użytkowania, a w przypadku nieruchomości gruntowej rolnej lub leśnej klasyfikację gleboznawczą – bonitację, opis;
- 5) oszacowanie wartości lub dochodowości nieruchomości – wycenę.

Kataster składa się z wielu rodzajów dokumentów, których sporządzanie jest czasochłonne oraz kosztowne – prowadzić to może do niekontrolowanego rozrastania się struktur biurokratycznych i działań lobby zajmującego się wyceoną. Obejmuje materiał geodezyjno-kartograficzny (mapy, plany, zdjęcia lotnicze) i opisowy (rejestry, umowy, akta).

W powyższym kontekście oparcie opodatkowania nieruchomości na jej powierzchni wydaje się mniej skomplikowane i kosztowne. Taki system funkcjonuje też w Polsce, mimo iż kwestia reformy opodatkowania nieruchomości wraca co kilka lat i była wielokrotnie omawiana. Z dyskusji tych wynikało, iż ma tyle samo zwolenników co przeciwników. Ponadto kwestie te poruszane są w atmosferze emocji, a nie realnych argumentów i rzeczowych propozycji. Przyjąć można, że kwestia katastru stała się w naszym kraju niezwykle drażliwa społecznie, co merytorycznie trudno zrozumieć na przykład w kontekście wysokiego opodatkowania konsumpcji i stosunkowo niskiej progresji w podatkach dochodowych. System katastralny opodatkowania nieruchomości funkcjonuje w wielu państwach – USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Irlandii, Francji, Belgii, Holandii, Austrii, Szwecji, we Włoszech, w Czechach i na Słowacji oraz w krajach nadbałtyckich. Obok podatku od nieruchomości w praktyce funkcjonuje wiele różnorodnych konstrukcji podatków i opłat lokalnych. Najczęściej są to różnego rodzaju podatki majątkowe, związane z ochroną środowiska, gospodarką nieruchomościami i zagospodarowaniem przestrzennym, podatki dochodowe oraz lokalne podatki od sprzedaży.

2.6. Podatki środowiskowe i instrumenty fiskalne w polityce klimatycznej oraz możliwości ich decentralizacji

Propozycje przeprowadzenia ekologicznej reformy podatkowej pojawiają się od wielu lat, szczególnie w Unii Europejskiej. Wśród państw, które jako pierwsze przeprowadziły ekologiczną reformę podatkową, wymienia się Szwecję, Danię,

Holandię, Finlandię, Norwegię oraz Niemcy i Wielką Brytanię. Postępy ekologicznej reformy podatkowej przebiegają w poszczególnych krajach w bardzo różnym tempie i mają odmienną skalę, choć najnowsze badania poświęcone Chinom i decentralizacji lokalnej polityki środowiskowej dowodzą, że tzw. zielona polityka fiskalna (w wąskim rozumieniu) znacząco redukuje konsumpcję energii w tym kraju i wpływa na jej efektywniejsze wykorzystanie, co wzmacniane jest też przez politykę decentralizacji tych działań⁵⁸.

Obecnie funkcjonujące systemy podatków państwowych i samorządowych nie powstawały w celach ochrony zasobów środowiska naturalnego⁵⁹. Rozwój nauki o finansach w kierunku finansów zrównoważonych skłania do zdecydowania ku dążeniu do budowy systemów podatkowych, które będą zniechęcały do działalności mającej negatywny wpływ na zmiany klimatyczne i ekstensywne korzystanie z dóbr naturalnych. W ochronie środowiska naturalnego znana jest zasada sprawstwa, która mówi, że dewastacja i wszelkie działania wpływające negatywnie na środowisko i zmiany klimatu nie mogą być opłacalne. Obok działalności ściśle regulacyjnej państwa w literaturze wymienia się instrumenty ekonomiczne i finansowe, za pomocą których władze publiczne mogą oddziaływać na podmioty gospodarcze i innych użytkowników środowiska. Dorota Burzyńska przytacza następującą klasyfikację takich instrumentów⁶⁰:

- 1) opłaty o charakterze emisyjnym – za wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska (opłaty za emisję do powietrza, zrzut ścieków, składowanie odpadów, hałas);
- 2) opłaty produktowe;
- 3) opłaty użytkowników – za usługi związane z ochroną środowiska, korzystanie z zasobów i usług środowiska, dostęp do środowiska;
- 4) opłaty administracyjne;
- 5) depozyty ekologiczne i systemy depozytowe;
- 6) podatki ekologiczne – podatki nakładane za użytkowanie zasobów określonych surowców, na pewne rodzaje działalności, wykorzystanie pewnych produktów;
- 7) subwencje – dotacje, kredyty preferencyjne, zróżnicowanie podatkowe, zróżnicowanie stawek celnych;
- 8) opłaty karne.

58 X.Y. Deng, H. Huang, *Green tax policy, environmental decentralization and energy consumption: Evidence from China*, „Modern Economy” 2020, vol. 11, s. 1528–1543. Należy zwrócić uwagę, że chińscy naukowcy dość często używają pojęcia „decentralizacja”, natomiast znaczenie i skala tego pojęcia są nieporównywalne z podejściem europejskim do decentralizacji państwa i decentralizacji fiskalnej.

59 D. Burzyńska, *Ekopodatki podstawą reform systemu podatkowego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2007, vol. 208, s. 25.

60 Tamże, s. 28–29.

Podatki i opłaty ekologiczne podlegają stałej ewolucji i wykorzystywane są w coraz szerszym zakresie. Dyrekcja do spraw Podatków i Cel Komisji Europejskiej podzieliła podatki na ochronę środowiska na następujące grupy według obszarów zastosowania⁶¹:

- 1) podatki energetyczne – podatki od produkcji energii i produktów energetycznych: podatki od benzyny, oleju napędowego, opałowego, gazu ziemnego, węgla, energii elektrycznej i biopaliw;
- 2) podatki transportowe – podatki związane z własnością i użytkowaniem wszelkich pojazdów silnikowych, w tym statków, samolotów i taboru kolejowego;
- 3) opłaty od emisji, czyli za zanieczyszczenie – podatki od emisji wszelkich szkodliwych dla środowiska substancji, które powodują globalne zmiany w środowisku, takie jak uszkodzenie warstwy ozonowej; wyjątkiem są podatki od emisji CO₂, które są ujęte w podatkach od energii;
- 4) podatki od odpadów – płatności za wywóz śmieci na składowiska i ich przetwarzanie oraz podatki od wielu produktów specjalnych (opakowania, baterie, opony, oleje smarujące itp.);
- 5) podatek od wpływu hałasu;
- 6) płatności za korzystanie z zasobów naturalnych – na przykład od wydobywania, którego konsekwencją są problemy środowiskowe.

Oprócz typowych podatków funkcjonuje również wiele opłat środowiskowych, z których część zbliża się swoim charakterem do podatków lub nie – kwestie terminologiczne wynikają nieraz z ewoluowania określonych nazw. Wymienić tu można: opłaty ekologiczne, użytkowe (od oczyszczania ścieków), produktowe, za użytkowanie, administracyjne oraz opłaty w związku z wprowadzaniem zanieczyszczeń do środowiska. W świetle rozważań poświęconych decentralizacji fiskalnej pojawia się pytanie o to, które z podatków i opłat nadają się ze swej istoty do decentralizacji, czyli przypisania jako dochód jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że jedynie część obciążeń związanych z ochroną środowiska można przekazać samorządom, ale mogą to być dla budżetów lokalnych znaczące fiskalnie źródła dochodów. Zaliczyć należy do nich podatki od środków transportu, odpadów, hałasu, wybrane podatki od emisji oraz opłaty produktowe, za użytkowanie i administracyjne. Warunki, które muszą być spełnione, aby dany podatek czy opłata publicznoprawna mogły pełnić funkcję podatku gminnego, lokalnego, są takie same jak w przypadku pozostałych podatków lokalnych. Duże znaczenie w kształtowaniu polityki podatkowej ma międzynarodowa, regionalna i międzygminna konkurencja podatkowa oraz łatwa lub trudna do poboru i kontroli konstrukcja danego podatku⁶².

61 Ekoportal, *Podatki na ochronę środowiska*, 2018, <https://www.ekoportal.eu/podatki-na-ochrone-srodowiska/> (dostęp: 11.01.2022); M. Ziolo, *Finanse zrównoważone. Rozwój – Ryzyko – Rynek*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa–Szczecin 2020, s. 95–96.

62 L. Hakelberg, L. Seelkopf (red.), *Handbook on the Politics of Taxation*, Edward Edgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2021, s. 5–6.

Zauważyć należy również, że nawet jeśli decentralizacja dochodów publicznych będzie miała ograniczony charakter, to środki zgromadzone z podatków ekologicznych i środowiskowych zasilać będą budżety samorządowe w ramach subwencji i dotacji z budżetu państwa. W przypadku polityki klimatycznej mogą być wykorzystywane transfery o charakterze ogólnym, które zwiększą zakres samodzielności wydatkowej na szczeblu lokalnym. W świetle dotychczasowego dorobku naukowego i hipotezy Lewiatana taki rodzaj decentralizacji nie jest korzystny dla racjonalnej lokalnej gospodarki budżetowej i będzie przyczyniał się do rozrostu sektora publicznego. Ziolo zwraca uwagę na konieczność i zasadność wykorzystania instrumentów fiskalnych, które określić można jako podatki zrównoważone, w kontekście kształtowania zrównoważonych finansów publicznych⁶³. Obok celów środowiskowych i ekonomicznych mogłyby one pełnić funkcje społeczno-kulturowe i administracyjne. Wśród kryteriów administracyjnych wymienione zostały: jawność przepisów i konsultacje społeczne, racjonalizacja kosztów poboru i zapłaty, zarządzanie zadaniami i przeciwdziałanie oszustwom podatkowym. Biorąc pod uwagę te kryteria, część takich obciążeń fiskalnych mogłaby stanowić dochód budżetów gmin, czyli podlegać decentralizacji. Popyt na środki finansowe w ramach polityki zrównoważonego rozwoju wzrośnie dynamicznie w najbliższych latach. Lokomotywami tego wzrostu będą z jednej strony ekologiczne inwestycje infrastrukturalne, a z drugiej potrzeby zdrowotne i społeczne spowodowane pandemią. Samorządy terytorialne i ich inwestycje ekologiczne odgrywają od lat istotną rolę w praktycznej realizacji celów rozwoju zrównoważonego zarówno w Polsce, jak i Europie⁶⁴.

63 M. Ziolo, *Finanse zrównoważone...*, s. 98.

64 Por. D. Burzyńska, *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Rozdział 3

Nowe zarządzanie publiczne w warunkach decentralizacji fiskalnej

3.1. Tradycyjne i nowoczesne zarządzanie publiczne: koncepcje *good governance* i *public governance*

Problematyka zarządzania publicznego ma charakter interdyscyplinarny, gdyż związana jest co najmniej z kilkoma naukami i subdyscyplinami: ekonomią sektora publicznego, zarządzaniem, nauką o polityce i administracji, naukami prawnymi i finansami publicznymi. Nawet jeśli przyjmie się bezpośrednie związki zarządzania publicznego z naukami o zarządzaniu, to niewątpliwie przedmiotowe koncepcje mają bezpośredni i pośredni wpływ na procesy finansowe zachodzące w jednostkach samorządu terytorialnego.

W literaturze wskazuje się na kilka etapów ewolucji spojrzenia na rolę administracji i sektora publicznego¹. Pierwszy etap to podstawy, załączki kształtowania się administracji publicznej w Europie w XVII–XVIII wieku, w epoce oświecenia, ale również w epoce władzy absolutnej. Administracja w tym czasie służyła monarchii absolutnej i zapewnieniu porządku w państwie o strukturze scentralizowanej. Trudno szukać w niej ideologicznych fundamentów dla współczesnej administracji państwowej i samorządowej.

1 H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 9–10; W. Szumowski, *System zarządzania urzędem administracji samorządowej. Perspektywa koncepcji Good Governance*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 23.

Etap drugi obejmuje wiek XIX, w którym można poszukiwać źródeł współczesnej administracji publicznej. Nurt ten nazwać można państwem prawa. Funkcjonował w nim trójpodział władzy, a administracja służyła do wykonywania przepisów ustaw i innych formalnych źródeł legislacji. Jednocześnie, zdaniem Huberta Izdebskiego², ukształtowały się dwa podejścia do administracji publicznej: prawne i politologiczne. Jak się później okazało, związki administracji publicznej z polityką to ważny element współczesnego państwa, ale i źródło wielu problemów i nieprawidłowości.

Etap trzeci, związany z nazwiskiem znanego socjologa i ekonomisty Maxa Webera, można nazwać nurtem administracyjno-biurokratycznym. Bazował on na racjonalnej, legalistycznej, opartej na wartościach protestanckich organizacji administracji w państwie.

Takie podejście, związane z hierarchią, formalizacją i kontrolą procedur, okazało się nieefektywne i doprowadziło do kolejnego etapu rozwoju administracji, nazywanego nowym zarządzaniem publicznym (*New Public Management* – NPM). Wykorzystywało ono reguły i mechanizmy charakterystyczne dla sektora prywatnego, rynkowego. Paradoksalnie słabościami tego podejścia okazały się: mechanizmy rynkowe, efektywnościowe, nadrzędność rezultatów ekonomicznych nad społecznymi i traktowanie społeczeństwa jako konsumenta dóbr publicznych.

Ostatni, piąty etap, który kształtuje się nadal, to partycypacyjne zarządzanie publiczne, które w obszarze finansów samorządowych przyniosło popularność budżetów obywatelskich. To podejście do zarządzania publicznego kładzie nacisk na włączenie do procesów zarządzania licznych grup interesariuszy oraz na znaczenie społeczeństwa obywatelskiego. Atrakcyjność takiego podejścia szczególnie wykorzystać można w samorządzie terytorialnym, któremu blisko do mieszkańców oraz lokalnych społeczności, a możliwości partycypacji, współdecydowania, bezpośrednich interakcji, konsultacji, jawności i bezpośredniej kontroli są większe niż na szczeblu państwa (centralnym). W odróżnieniu od bardzo popularnego – z punktu widzenia finansów publicznych – NPM koncepcja *public governance* akcentuje znaczenie współpracy i koordynacji działań między różnymi interesariuszami oraz swego rodzaju wzajemnego zrozumienia w obiektywnej sieci powiązań. Szczególnego znaczenia nabiera również idea partycypacji. Zdaniem Witolda Szumowskiego *public governance* można rozumieć dwojako³. Po pierwsze – jako koncepcję polityczną, opisującą, w jaki sposób państwo wpływa na rozwój przedsiębiorstw i społeczeństwa oraz wspólnie, współpracuje z sektorem prywatnym, po drugie – jako nurt zarządzania publicznego. Praktyczne zastosowanie i konkretne narzędzia *public governance* zawarte są w koncepcji *good governance*, określanej w Polsce jako „dobre rządzenie”. W literaturze nie ma jednolitego rozumienia tych pojęć, ale najczęściej wśród zasad dobrego rządzenia wymienia się zasady transparentności, partycypacji, skuteczności i efektywności, spójności oraz bardzo różnie rozumianą zasadę rozliczalności, odpowiedzialności (*accountability*).

2 H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*

3 W. Szumowski, *System zarządzania...*, s. 8 i 41.

Badanie praktycznej operacjonalizacji *public governance* i *good governance* jest procesem trudnym. Niemniej jednak polscy badacze podejmują ten trud, zarówno w ujęciu meta, szerszym⁴, jak i w podejściu mikro – obejmującym na przykład urząd administracji samorządowej⁵. Wyniki badań dowodzą znaczenia i konieczności podejścia interdyscyplinarnego do problemów publicznej gospodarki finansowej. Z badań empirycznych – ankietowych – urzędów administracji samorządowej w Polsce, przeprowadzonych przez Szumowskiego w 2018 roku, wyłania się stosunkowo dobry obraz przystosowania tej administracji do zasad *good governance*. Większość respondentów pozytywnie oceniła działania w zakresie rozliczalności, spójności, skuteczności, partycypacji i transparentności, przy czym najlepiej oceniono transparentność działań władz i urzędu gminy, a stosunkowo najgorzej stopień realizacji zasady partycypacji. Ciekawym elementem tych badań była analiza korelacji pomiędzy stosowaniem zasad dobrego rządzenia a stopniem satysfakcji mieszkańców. W ujęciu statystycznym wyniki badań nie były jednoznaczne, ale wykazały dużą zależność od wielkości gminy. Dlatego też autor badań postawił ważne pytanie o wielkość gminy wyrażoną liczbą mieszkańców i wskazał, iż: „Granica, dla której istnieje dodatnia korelacja pomiędzy dojrzałością systemu zarządzania urzędem a oceną działania oraz satysfakcją, wyznaczona jest przedziałem ograniczonym z góry liczbą około 18 tys. mieszkańców. Podkreślić jednak należy, że pojawiająca się ujemna korelacja pomiędzy wartościami wskaźnika dojrzałości urzędu i oceny oraz satysfakcji świadczy o silnym wpływie wielkości gminy na postrzeganie funkcjonowania urzędu oraz działań władz przez mieszkańców, a nie o negatywnym wpływie dojrzałości systemu zarządzania na wskaźniki oceny. Oznacza to, że proponowane w modelu teoretycznym działania związane z realizacją *good governance* należy uznać w gminach dużych za niewystarczające, aby miały istotny, pozytywny wpływ na ocenę mieszkańców”⁶.

Aspekty *public governance* oraz *good governance* rozważały w swoich badaniach poświęconych 28 krajom Unii Europejskiej Marzanna Poniatowicz, Ryta Dziemianowicz oraz Aneta Kargol-Wasiluk⁷. Model oparty był na tzw. instytucjonalnym podejściu do finansów publicznych i sektora publicznego. Autorki badały korelację pomiędzy elementami leżącymi u podstaw dobrego rządzenia, takimi jak odpowiedzialność i partycypacja, stabilność polityczna, skuteczność rządu, jakość regulacji, praworządność i kontrola korupcji. Ze zmiennych tych jedynie stabilność polityczna okazała się nieskorelowana pozytywnie z poziomem PKB na mieszkańca. Badania te potwierdziły pozytywny wpływ instytucjonalnych podstaw funkcjonowania państwa

4 M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, *Good governance and institutional quality of public sector: Theoretical and empirical implications*, „European Research Studies Journal” 2020, vol. XXIII(2), s. 529–556.

5 W. Szumowski, *System zarządzania...*

6 Tamże, s. 175–176.

7 M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, *Good governance...*

i sektora publicznego na rozwój gospodarki i społeczeństwa. W testowanym modelu zmienność zmiennej zależnej wyjaśniona była w 86%, a państwa charakteryzujące się wysokim poziomem PKB na mieszkańca cechowały się również wysokim poziomem odpowiedzialności i partycypacji (*voice and accountability* – miernik wykorzystywany przez Bank Światowy). Badania te dobrze wpisują się w ostatni etap rozwoju administracji publicznej, wzmacniając znaczenie partycypacji i elementów jakościowych rządzenia. Odrębnym problemem jest funkcjonowanie i rozmiary administracji państwowej oraz samorządowej w systemach o wysokim stopniu decentralizacji. Pojawiają się bowiem pytania o optymalny poziom sektora publicznego w całym państwie i o wzajemne relacje pomiędzy tymi dwoma rodzajami administracji. Rozważając kwestię decentralizacji fiskalnej, należy wskazać z jednej strony na ograniczenia i bariery takiego procesu, a z drugiej na koszty i niebezpieczeństwo rozrostu administracji oraz nierzadko biurokracji. Te różnorodne wymiary decentralizacji są właśnie przedmiotem niniejszych rozważań.

3.2. Początki i ewolucja koncepcji nowego zarządzania publicznego

Nowe podejścia i koncepcje rozwiązań kształtowane są w sektorze publicznym i finansach publicznych również, a może przede wszystkim, pod wpływem otoczenia gospodarczego. Podobnie było w przypadku pojawienia się nowego zarządzania publicznego – *New Public Management* (NPM).

Po okresie odbudowy państw po II wojnie światowej w latach pięćdziesiątych oraz sześćdziesiątych XX wieku zaczęły dominować w polityce ekonomicznej koncepcje Johna Maynarda Keynesa. W wielu krajach Europy Zachodniej oraz USA obok ingerencji państwa w gospodarkę i zaangażowania w politykę monetarną i fiskalną w coraz większym stopniu przypisywano państwu funkcje opiekuńcze, zwiększano zakres ochrony zdrowia, opieki społecznej, zabezpieczenia emerytalnego. Polityka ta zaczęła komplikować się na początku lat siedemdziesiątych w związku z ogłoszeniem zawieszenia wymienialności dolara amerykańskiego na złoto, wzrostem inflacji i wybuchem kryzysu energetycznego w 1973 roku po rozpoczęciu wojny arabsko-izraelskiej. Następstwem była coraz większa popularność poglądów neoliberalnych na gospodarkę i rolę władz publicznych⁸. Recesja gospodarcza lat siedemdziesiątych zmieniła nie tylko podejście wielu ekonomistów, ale również podważyła zaufanie społeczeństwa do instytucji państwa opiekuńczego oraz administracji

8 B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 165–171.

publicznej i coraz większego zakresu sektora publicznego. Wobec tego ostatniego zaczęto formułować wiele zarzutów – dotyczyły one skali i kosztów funkcjonowania, nieskutecznego i nieefektywnego sposobu działania oraz nadmiernej aktywności w sferach, które mogłyby być domeną sektora rynkowego⁹. Niezadowolenie z tradycyjnego modelu administracji publicznej, biurokracji, poziomu usług itp. spowodowało narastanie przekonania o konieczności reform administracji publicznej w kierunku zorientowanym na osiąganie określonych rezultatów i wykorzystaniu wybranych mechanizmów sprawdzających się w sektorze prywatnym. W literaturze zwraca się uwagę, że termin „nowe zarządzanie publiczne” nie jest ściśle zdefiniowany i w jego ramach ukształtowało się wiele koncepcji: menedżeryzm, rynkowo zorientowana administracja publiczna, rząd przedsiębiorczy, zarządzanie biznesowe, jak również decentralizacja usług publicznych oraz alternatywne (agencyjne) mechanizmy ich świadczenia¹⁰. W tabeli 3.1 przedstawiono zestawienie cech tradycyjnego modelu biurokratycznego oraz modelu nowego zarządzania publicznego.

Tabela 3.1. Cechy tradycyjnego modelu biurokratycznego i modelu nowego zarządzania publicznego – porównanie

Cechy	Model biurokratyczny	Model nowego zarządzania publicznego
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie z organizacjami z innych sektorów	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 59.

⁹ J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 57.

¹⁰ Tamże, s. 58.

Na ważne cechy i kluczowe aspekty nowego zarządzania publicznego wskazali Frieder Naschold oraz Casten von Otter, wymieniając¹¹:

- 1) rozdzielenie roli odbiorcy usługi (klienta) od dostawcy usługi;
- 2) promowanie kontraktowania usług publicznych;
- 3) zorientowanie na osiąganie konkretnych wyników;
- 4) zorientowanie na klienta;
- 5) uelastycznienie płacy i warunków pracy w procesach zarządzania;
- 6) rozdzielenie politycznych decyzji o charakterze strategicznym od zarządzania operacyjnego;
- 7) wykorzystanie mechanizmów rynkowych i quasi-rynkowych do zarządzania w sektorze publicznym i administracji publicznej;
- 8) wypracowanie przez władze państwowe regulacji określających sposób świadczenia usług publicznych na wystandaryzowanym poziomie.

Marcin Zawicki podkreśla nieprzejrystą definicję NPM i mnogość synonimów wykorzystywanych do opisu jej wdrażania, co stanowi o niedoprecyzowaniu naukowym tego tak znanego i powszechnie używanego terminu. Na podstawie przeglądu literatury autor ten identyfikuje dziewiętnaście kategorii zarządzania publicznego w ujęciu praktycznym, którym przypisuje się określone instrumenty działań¹²:

- 1) decentralizację polityczną;
- 2) oddzielenie polityki od administracji;
- 3) prywatyzację;
- 4) doskonalenie świadczenia usług publicznych;
- 5) orientację na klienta;
- 6) orientację na rezultaty;
- 7) wywoływanie zmian w kulturze organizacyjnej;
- 8) racjonalizację struktur organizacyjnych;
- 9) planowanie i zarządzanie strategiczne;
- 10) menedżerski sposób kierowania;
- 11) decentralizację i elastyczne zarządzanie personelem;
- 12) zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości, rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami;
- 13) mierzenie działalności;
- 14) demokratyzację;
- 15) rozwój mechanizmów rozliczalności;
- 16) promowanie zachowań etycznych;
- 17) ograniczanie roli korporacji zawodowych;

11 F. Naschold, C.V. Otter, *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*, JB Publishing Company, Amsterdam–Philadelphia 1996, s. 41–42.

12 M. Zawicki, *Instrumenty nowego zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 759, s. 144 i nast.

18) zmiany zasad przygotowywania i wykonywania budżetu państwa oraz tworzenia i egzekucji prawa;

19) zmiany zasad realizacji programów publicznych.

Z punktu widzenia rozważań poświęconych hipotezie Lewiatana i procesom decentralizacji szczególną uwagę należy poświęcić takim elementom NPM, jak decentralizacja polityczna, oddzielenie polityki od administracji, doskonalenie świadczenia usług publicznych, demokratyzacja oraz nastawienie na klienta i rezultaty. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku niemal w całej Europie Zachodniej rozpoczęły się istotne zmiany w zakresie zarządzania administracją publiczną. Dokonywały się one głównie w dwóch obszarach: orientacji administracji na klienta oraz tzw. menedżeryzmu. Pierwszy obszar dotyczył aktywności administracji w kontaktach z klientami przy jednoczesnym eksponowaniu jakości, technologii i zasad skutecznej organizacji pracy. Menedżeryzm natomiast dotyczył adaptowania przez sektor publiczny reguł obowiązujących w sektorze prywatnym. Zasadniczym przesłaniem reform w sektorze publicznym stała się idea przekazania w ręce profesjonalnych menedżerów zarządzania sprawami publicznymi. Orientacja ta zyskała wsparcie organizacji międzynarodowych – Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym nowemu nastawieniu było powszechne odrzucenie przez większość państw Europy Zachodniej koncepcji biurokratycznych. Nowe zarządzanie publiczne stało się odpowiedzią na coraz gorszą ocenę funkcjonowania administracji i sektora publicznego przez społeczeństwo. Wzmoczona krytyka była efektem ograniczeń budżetowych oraz spadku liczby i jakości inwestycji infrastrukturalnych. Ponadto konieczność wprowadzenia nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym wynikała z rosnących oczekiwań obywateli co do jakości usług publicznych, przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania „coraz więcej za coraz mniej”¹³.

Nowe zarządzanie publiczne stanowi próbę zastosowania w sektorze publicznym, w tym także samorządowym, zasad i modeli zarządzania z powodzeniem wykorzystywanych przez sektor prywatny. Rdzeniem filozofii jest zmiana roli sektora publicznego z pozycji „rozkazuj i kontroluj” na rolę koordynatora dysponującego licznymi zachętami. Celem było większe ukierunkowanie sektora publicznego na osiąganie wyspecyfikowanych wyników, decentralizację zarządzania, przyjęcie strategicznych perspektyw oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych wszędzie tam, gdzie to możliwe. Główny nacisk położono na właściwe formułowanie celów i monitorowanie wyników, wyznaczanie standardów usług oraz nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi.

Podsektor samorządowy realizuje znaczną część zadań publicznych w obszarze oświaty, pomocy społecznej, kultury, gospodarki komunalnej i infrastruktury drogowej. Zakres, poziom i jakość świadczonych usług w znacznej mierze wpływają na stopień zadowolenia lokalnych społeczności i wszystkich obywateli w państwie.

13 Zob. M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, [w:] M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 18–21.

Takie podejście wpisuje się w koncepcję NPM, którą w szczególności można wykorzystać w sektorze usług komunalnych, dostępnych bezpośrednio dla obywateli i najważniejszych w codziennym życiu mieszkańców. Profesjonalne zarządzanie w sektorze samorządowym i reorientacja na wyniki wymagają od podmiotów zastosowania zasad dotyczących:

- 1) wprowadzenia na poziomie wszystkich struktur samorządowych profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania;
- 2) wdrożenia systemu standardów i mierników umożliwiających obiektywną ocenę działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST);
- 3) obligatoryjnego wykorzystania w bieżącej działalności JST wewnętrznego audytu;
- 4) aplikacji do procesu zarządzania w sektorze samorządowym metod i technik wykorzystywanych w działalności zarządczej sektora prywatnego;
- 5) orientacji na dyscyplinę finansową i poszukiwanie oszczędności podczas gospodarowania posiadanymi zasobami rzeczowymi i finansowymi¹⁴.

Działania takie można w szczególności wykorzystać w usługach i zadaniach samorządu terytorialnego, w mniejszym stopniu podejście to odpowiednie jest do zadań o charakterze ogólnopaństwowym, realizowanych na szczeblu centralnym, takich jak dyplomacja, obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, sądownictwo i wymiar sprawiedliwości.

Na przestrzeni lat w różnych krajach pojawiały się bardzo zróżnicowane problemy sektora publicznego, którym przypisywano możliwe do wykorzystania i rozwiązania tych problemów narzędzia. Willy McCourt dokonał ich syntezy i wyróżnił sześć podejść usytuowanych w czasie, opartych na problemach formułowanych przez samych decydentów. Przedstawiono je w tabeli 3.2.

Tabela 3.2. Problemy reform sektora publicznego i możliwe podejścia do ich rozwiązania

Problem	Podejście	Główny okres działań
1	2	3
Jak można zarządzać w sektorze publicznym w sposób uporządkowany i skuteczny?	Administracja publiczna typu Webera i budowanie jej potencjału	Okres po odzyskaniu niepodległości w południowej Azji i Afryce Subsaharyjskiej; pierwsza połowa XX wieku na pozostałych obszarach
Jak można zbliżyć zarządzanie publiczne do zwykłych ludzi?	Decentralizacja	Lata siedemdziesiąte XX wieku do czasów obecnych

14 Zob. A. Szewczuk, *Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, [w:] S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 334.

1	2	3
Jak można uczynić zarządzanie publiczne tańszym?	Reformy płac i zatrudnienia	Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku
Jak można sprawić, by rząd działał lepiej i osiągał kluczowe cele?	Nowe zarządzanie publiczne	Lata dziewięćdziesiąte XX wieku do czasów obecnych
Jak uczynić rząd (zarządzanie i władzę) uczciwszym?	Reformy integrujące, wzmacniające uczciwość i przeciwdziałające korupcji	Lata dziewięćdziesiąte XX wieku do czasów obecnych
Jak sprawić, by rząd był wrażliwszy na sprawy obywateli?	Reformy oddolne (<i>bottom-up reforms</i>)	Późne lata dziewięćdziesiąte XX wieku do czasów obecnych

Źródło: W. McCourt, *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*, „Policy Research Working Paper”, no. 6428, The World Bank East Asia and the Pacific Region Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2013, s. 2.

W krajach Unii Europejskiej od wielu lat modernizacja administracji publicznej i zarządzania publicznego wiązana jest z decentralizacją, odpowiedzialnością przed obywatelami, ale również dostrzega się znaczenie kapitału ludzkiego w administracji publicznej i zarządzaniu zasobami ludzkimi. W 2006 roku opublikowano wyniki szerokich badań ankietowych przeprowadzonych w krajach Unii Europejskiej i krajach kandydujących, które wykazały, iż stopień decentralizacji zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej jest silnie uzależniony nie od wielkości państwa, ale od systemu HR oraz kultury i tradycji systemu administracji¹⁵. Jednocześnie zaobserwowano tendencje do pozostawiania głównych spraw zarządzania kapitałem ludzkim na szczeblu centralnym. Zasady organizacji, takie jak hierarchia, biurokracja, zasady prawne, szczeble kariery, wymogi kwalifikacyjne, pozostawały nadal głównymi elementami zarządzania w całej administracji publicznej. Decentralizacja wiązała się jedynie z większą liczbą osób zaangażowanych w podejmowanie pewnych decyzji związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi (*Human Resource Management* – HRM). W praktyce nie zaobserwowano więc w tamtym czasie odejścia od tradycyjnego zarządzania w administracji w kierunku NPM.

Wśród czynników, które w największym stopniu oddziaływały na modernizację sektora publicznego i zmiany w administracji, zidentyfikowano: sytuację ekonomiczną i budżetową, zmiany legislacyjne krajowe i unijne, rozwój technologii oraz oczekiwania społeczne. Podsumowanie priorytetów w procesach modernizacji administracji w danych grupach krajów w Europie zawiera tabela 3.3. Priorytety formułowane przez respondentów mogły zależeć zarówno od bazy zastanej w konkretnym systemie, jak i problemów bieżących. Przykładowo: wysoka odpowiedzialność społeczna,

15 Ch. Demmke, G. Hammerschmid, R. Meyer, *Decentralization and Accountability. As Focus of Public Administration Modernization*, Austrian Federal Chancellery Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform, Maastricht–Vienna 2006, s. 7–39.

dojrzałość demokracji i wysoka kultura organizacji w krajach skandynawskich mogły powodować mniejszy nacisk na elementy etyki w pracy oraz aktywności publicznej.

Tabela 3.3. Różne priorytety w modernizacji administracji publicznej w Europie

Kraje	Tematy o największym wpływie	Tematy o najmniejszym wpływie
1	2	3
Kraje anglosaskie	– E-government – Dobre zarządzanie (<i>good governance</i>) – Odpowiedzialność – Orientacja na klienta – Jawność i przejrzystość (<i>open government</i>) – Etyka, kodeks postępowania – Zaangażowanie sektora prywatnego – Nowe zarządzanie publiczne – Oszczędności i ograniczenia	– Decentralizacja HR – Zarządzanie jakością – Dostosowanie, wyrównywanie zatrudnienia publiczno-prywatnego – Decentralizacja polityczna – Partnerstwo publiczno-prywatne – Spójność polityki
Kraje Europy kontynentalnej	– E-government – Decentralizacja polityczna – Odpowiedzialność – Zarządzanie jakością – Orientacja na klienta – Etyka, kodeks postępowania	– Decentralizacja HR – Dostosowanie, wyrównywanie zatrudnienia publiczno-prywatnego – Reformy typu rynkowego – Zaangażowanie sektora prywatnego – Jawność i przejrzystość (<i>open government</i>)
Kraje śródziemnomorskie	– E-government – Dobre zarządzanie – Orientacja na klienta – Skromność, oszczędność – Jawność i przejrzystość (<i>open government</i>) – Odpowiedzialność	– Decentralizacja budżetowa – Reformy typu rynkowego – Decentralizacja polityczna – Spójność polityki – Decentralizacja HR – Zaangażowanie sektora rynkowego
Kraje skandynawskie	– E-government – Decentralizacja administracyjna – Zarządzanie wydajnością (zorientowane na efekty i założone cele) – Decentralizacja HR – Dostosowanie, wyrównywanie zatrudnienia publiczno-prywatnego – Decentralizacja budżetowa	– Partnerstwo publiczno-prywatne – Etyka, kodeks postępowania – Spójność polityki – Decentralizacja polityczna

1	2	3
Kraje o gospodarkach transformowanych	– E-government – Jawność i przejrzystość – Etyka, kodeks postępowania – Zorientowanie na klienta – Nowe zarządzanie publiczne – Zarządzanie jakością	– Oszczędności, skromność i ograniczenia – Reformy typu rynkowego – Decentralizacja administracyjna – Decentralizacja HR – Zaangażowanie sektora prywatnego – Dostosowanie, wyrównywanie zatrudnienia publiczno-prywatnego
Przedstawiciele Komisji Europejskiej	– Dobre zarządzanie – Odpowiedzialność – Spójność polityki – Zarządzanie jakością	– Decentralizacja polityczna – Partnerstwo publiczno-prywatne – Zaangażowanie sektora prywatnego – Reformy typu rynkowego

Źródło: Ch. Demmke, G. Hammerschmid, R. Meyer, *Decentralization and Accountability. As Focus of Public Administration Modernization*, Austrian Federal Chancellery Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform, Maastricht–Vienna 2006, s. 26–27.

Jak podkreślano w rozdziale pierwszym, czynnik ludzki odgrywa ważną, ale delikatną rolę w funkcjonowaniu i modernizacji sektora publicznego, gdyż w dużym stopniu zależy od kultury, zwyczajów, dojrzałości demokracji. Decentralizacja zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym jest więc kwestią wrażliwą na uwarunkowania narodowe i ma zarówno wady, jak i zalety. Zostały one zaprezentowane w tabeli 3.4.

Tabela 3.4. Zalety i wady centralizacji i decentralizacji zarządzania zasobami ludzkimi (HRM)

Wyszczególnienie	Zalety	Wady
1	2	3
Centralizacja	– Lepsza koordynacja ważnych społecznie problemów (np. przeciwdziałania dyskryminacji) – Lepsza spójność polityki – Lepsza ochrona przed patronatem i upolitycznieniem – Większa równość i sprawiedliwość – Większa skuteczność dzięki efektowi ekonomii skali – Wyższe kwalifikacje urzędników HR	– Deficyt informacji na poziomie centralnym – Wolniejsze i czasochłonne podejmowanie decyzji – Niższa adekwatność i adaptacja do sytuacji oraz potrzeb lokalnych – Niższa elastyczność i wolniejsza reakcja na zmiany – Sztywniejsza struktura i reakcje – Demotywacja kadry kierowniczej i pracowników niższych szczebli

Tabela 3.4 (cd.)

1	2	3
Decentralizacja	– Funkcjonowanie menedżerów i urzędników HR z większą elastycznością, wolnością i autonomią – Dostosowanie rekrutacji, płac, systemu premii, nagród i kar do uwarunkowań lokalnych – Wzmacnianie indywidualnej motywacji i wydajności pracowników dzięki wyższej odpowiedzialności i autonomii – Unikanie przeciążenia pracą i odpowiedzialnością na poziomie centralnym – Korzyści z konkurencji w obszarze HRM – Zwiększona orientacja na klienta – Ograniczenie biurokracji	– Potrzeba większej koordynacji, kontroli i monitoringu – Negatywny wpływ na odpowiedzialność i spójność polityki – Negatywne skutki w przypadku braku wiedzy menedżerów w obszarze HR – Niebezpieczeństwo nadużycia władzy i upolitycznienia – Straty w etosie państwowej służby publicznej – Wpływ różnic w polityce HR na mobilność – Koszty utraty korzyści skali i synergii w przypadku nadużycia outsourcingu – Ponowna centralizacja

Źródło: Ch. Demmke, G. Hammerschmid, R. Meyer, *Decentralization and Accountability...*, s. 37–38.

W wyniku wspomnianych szeroko zakrojonych badań ankietowych zidentyfikowano główne efekty uboczne (wady) decentralizacji HRM w administracji publicznej: konieczność zwiększonej koordynacji i przypisania odpowiedzialności, duplikowanie lub deficyty zasobów i kompetencji, wzrost kosztów wynagrodzeń, wyższe koszty transakcyjne, brak transparentności oraz wzrost upolitycznienia.

Najnowszym podejściem do zarządzania sektorem usług publicznych jest nurt określany nieraz jako nowa służba publiczna (*New Public Service*). W centrum uwagi tego podejścia usytuowane są: obywatel (w nie usługobiorca), procesy demokratyczne (a nie teoria ekonomii) oraz różnorodne formy dialogu z obywatelami i ich partycypacji w podejmowaniu decyzji. Jednak umiejscowienie obywatela, mieszkańca gminy czy dzielnicy w centrum wysiłków związanych z reformami sektora publicznego nie rozwiązuje wszystkich problemów. Procesy reform publicznych w obecnych czasach są złożone i skomplikowane, cele bywają sprzeczne, zarządzanie publiczne często wymaga specjalistycznej wiedzy, związanej na przykład z prawem finansowym i budżetowym, wyzwaniem globalizacji, problemami korupcji czy zagrożeniami wynikającymi z nowych technologii. W literaturze pojawiło się nawet określenie takich problemów – *wicked problems*, które można przetłumaczyć na język polski jako: zagmatwane, zawile, nieznosne problemy współczesności. Odnosząc je do sektora publicznego, Edward P. Weber i Anne M. Khademian zdefiniowali

je w 2008 roku jako problemy, które nie mogą być rozwiązane przez pojedyncze interwencje, jednostki organizacyjne i agencje, gdyż przecinają wiele struktur administracji, hierarchii, organizacji, jurysdykcji i obszarów polityki¹⁶. Problemy takie przekraczają wszelkie możliwe granice polityczne, rodzajowe, funkcjonalne, a więc mogą być rozwikłane jedynie przez szeroką współpracę, a nie rozwiązania techniczno-legislacyjne wypracowane wewnątrz administracji. Za kluczowe dla rozwoju zdolności i potencjału władz publicznych w rozwiązywaniu skomplikowanych problemów współczesności uznano raczej sieci organizacji publicznych, prywatnych i non profit¹⁷. Jednocześnie w zarządzaniu publicznym nie ma rozwiązań uniwersalnych, a ze względu na różnice kulturowe, historyczne i organizacyjne bardziej wskazane jest podejście hybrydowe. Nie istnieją rozwiązania odpowiednie dla wszystkich czy większości państw. Wiele krajów rozwijających się, postkolonialnych czy komunistycznych wdrożyło specyficzny model centralizmu biurokratycznego. Ciekawym przykładem może być Singapur, gdzie przywódcy polityczni po uzyskaniu niepodległości zbudowali wydajną oraz skuteczną służbę cywilną zgodnie z wytycznymi NPM. Bardzo trudno byłoby przykład ten podawać jako rozwiązanie uniwersalne, z wyjątkiem narzędzi przeciwdziałania korupcji¹⁸. Obecnie bowiem Singapur jest bardziej przykładem państwa quasi-demokratycznej biurokracji, które zapewnia społeczeństwu dobrobyt, porządek społeczny oraz bezpieczeństwo, wykorzystując zaawansowane technologie, inwigilację i technokratyczne podejście do obywateli¹⁹. Szczególnie niebezpieczne wydaje się łamanie praw człowieka w okresie pandemii, uzasadniane przez władze chęcią zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Wiele krajów azjatyckich charakteryzują rozwiązania, które trudno byłoby wykorzystać w krajach demokratycznych.

Należy jednak zauważyć, że centralizacja, tak często wykorzystywana w krajach rozwijających się jako model kierowania rozwojem, również w państwach wysoko rozwiniętych i demokratycznych stosowana była jako sposób na rozwiązywanie problemów²⁰. Zdarzało się, że po okresie decentralizacji następował powrót do zarządzania centralnego, postrzeganego jako remedium na rozwiązywanie problemów finansowych i fiskalnych²¹.

16 E.P. Weber, A.M. Khademian, *Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings*, „Public Administration Review” 2008, vol. 68, no. 2, s. 334–349.

17 M. Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Global Centre for Public Service Excellence, Singapore 2015, s. 12.

18 Tamże, s. 6.

19 P. Guest, *Singapore's tech-utopia dream is turning into a surveillance state nightmare*, <https://restofworld.org/2021/singapores-tech-utopia-dream-is-turning-into-a-surveillance-state-nightmare/> (dostęp: 5.01.2022).

20 Wracając jeszcze do koncepcji tzw. *wicked problems*, nasuwa się w tym kontekście bezpośrednie znaczenie tego terminu: „zły, niegodziwy problem”.

21 Znane w literaturze jako cykle fiskalne, szoki dochodowe i wzajemnie następujące po sobie procesy decentralizacji i centralizacji finansów publicznych – por. B. Guziejewska, *Zewnętrzne*

3.3. Nowe zarządzanie publiczne w podsektorze samorządowym (w kontekście doświadczeń brytyjskich)

Wybrane elementy nowego zarządzania publicznego mają szczególne możliwości i cechy, odpowiednie do zaimplementowania na niższych szczeblach władz publicznych. W przypadku wielu usług komunalnych możliwe, racjonalne, a nawet bardzo wskazane jest wykorzystanie takich narzędzi, jak rachunek koszt–korzyść, przetargi, koncesje na usługi dla podmiotów prywatnych, elementy konkurencji rynkowej i rachunku ekonomicznego. Instrumenty efektywnościowe stosowane wobec usług publicznych są odpowiedniejsze dla usług dostarczanych przez samorządy terytorialne niż dla usług o charakterze ogólnopaństwowym, finansowanych na szczeblu centralnym.

Programy bezprecedensowych oszczędności i racjonalizacji gospodarki finansowej w sektorze publicznym i samorządzie terytorialnym wprowadzono w Wielkiej Brytanii po recesji w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku i objęciu rządów przez premier Thatcher²². Lata osiemdziesiąte określane były jako era limitów, ograniczeń i cięć wydatków, wyzwaniem stało się lepsze zarządzanie przy mniejszych środkach finansowych. Problemem były również kwestie mentalne, gdyż wcześniej politycy i urzędnicy administracji funkcjonowali w czasach wzrostu, musieli więc przejść z sytuacji stabilizacji, dominacji biurokracji i tradycji unikania ryzyka do sytuacji wymagającej umiejętności nowoczesnego i innowacyjnego zarządzania. Od początku lat osiemdziesiątych zaczęto wdrażać inicjowany odgórnie przez władze centralne program oszczędnego zarządzania środkami publicznymi, tzw. *value for money* (VFM). Termin ten używany jest w bardzo szerokim kontekście, ale w literaturze wskazuje się na trzy jego elementy²³: ekonomię, wydajność i efektywność. Przy wprowadzaniu systemu opartego na filozofii VFM należało zwrócić uwagę na następujące sprawy:

- 1) rewizję działalności opartej na kosztach;
- 2) miary wyników działalności;
- 3) monitorowanie działalności;
- 4) kontrolę zasobów.

Co ciekawe, jednymi z głównych barier zmian były kwestie struktur administracji, problemy osobowe i mentalnościowe, wskazywano również na przeszkody

źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 270–275.

22 B. Guziejewska, *Konsekwencje ingerencji państwa w gospodarkę finansową gminy – na przykładzie Wielkiej Brytanii*, rozprawa doktorska, maszynopis, Łódź 1995, s. 109 i nast.

23 H.A. Butt, D.L. Palmer, *Value for Money in the Public Sector*, Basil Blackwell Ltd., Oxford 1985, s. 13.

o charakterze politycznym, słabość organów rządowych i samorządowych, złe tradycje, brak motywacji, brak szkoleń i wykwalifikowanych kadr. W takiej sytuacji rząd konserwatywny wprowadził – przy wykorzystaniu pośrednich narzędzi – zmiany, które miały zreformować gospodarkę budżetową i struktury oraz kulturę administracji publicznej. Główne posunięcia dotyczyły²⁴:

- 1) zmian w podstawie planowania wydatków publicznych od 1981 roku z wielkości wydatków (*volume*) na wydatki gotówkowe (*cash*);
- 2) wprowadzenia limitów gotówkowych, a w stosunku do gmin dodatkowo mechanizmu obcinania wydatków i określania maksymalnego wzrostu podatków lokalnych;
- 3) wprowadzenia prawnego wymogu przeprowadzania przez podmioty publicznoprawne audytu w zakresie VFM.

Wdrażanie szeroko zakrojonego programu oszczędności i racjonalizacji wydatków publicznych następowało na podstawie tzw. dobrych praktyk i dotyczyło w dużym stopniu samorządu terytorialnego. Praktyki te obejmowały wiele działań – zarówno o charakterze formalnym (opartych na przepisach prawa), jak i nieformalnym (w postaci zaleceń, wskazówek i kodeksów). Wśród głównych elementów można wymienić²⁵:

- 1) jasne zdefiniowanie strategii i celów działań oraz ich skonfrontowanie z efektami;
- 2) wprowadzenie procesu budżetowego zrozumiałego dla jego uczestników; proces ten powinien również umożliwić zarządzającym ocenę efektów eliminacji, redukcji lub wzrostu poziomu usług w zakresie ilości i jakości;
- 3) zbudowanie ciągłego procesu kontroli łańcucha kosztów; kontrola taka miałyby umożliwić krytyczną analizę wszystkich głównych rodzajów wydatków, a w szczególności skoncentrować się na głównych źródłach kosztów;
- 4) przeprowadzenie we wszelkich możliwych obszarach porównania osiągniętych rezultatów działalności z wynikami uzyskiwanymi w sektorze rynkowym, zlecenie organizacji i wytwarzania usług na zewnątrz (jeśli jest to bardziej opłacane), analizę zwrotu nakładów kapitałowych;
- 5) monitorowanie działalności komitetów i jednostek organizacyjnych oraz zapewnienie efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów (ziemia, nieruchomości, siła robocza, aktywa bieżące) i procedur kontroli tego wykorzystania;
- 6) rozwinięcie lub utworzenie profesjonalnych, solidnych struktur zarządzania; utworzenie w każdej gminie komitetu odpowiedzialnego za ogólny nadzór, którego głównym celem była kontrola osiągnięcia VFM.

Racjonalizacji gospodarki finansowej miały służyć ustawodawstwo dotyczące przetargów i organizacji usług oraz wymogi odnoszące się do rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej. Wprowadzanie przez władze centralne szczegółowych

24 B. Guziejewska, *Konsekwencje ingerencji państwa...*, s. 111.

25 Tamże.

reguł organizacji usług miało służyć osiągnięciu określonych celów finansowych, które były ściśle sprecyzowane (np. wymóg dotyczył osiągnięcia co najmniej 5% stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału lub co najmniej progu rentowności). Ustawowo narzucono gminom określoną organizację przetargów i usług. Każda gmina musiała sporządzać rachunek dochodów dotyczący tzw. bezpośredniej organizacji pracy (*direct labour organisation* – DLO) dla każdego z bloków ustaw określonych przez ustawodawcę. Dotyczyło to przykładowo: prac budowlanych, prac eksploatacyjnych, dróg i oczyszczalni ścieków, utrzymania pojazdów i gruntów, sprzątania budynków publicznych, wywozu śmieci.

Okres reform sektora publicznego w Wielkiej Brytanii za rządów Thatcher, mimo słusznych skądinąd założeń, oceniany jest najczęściej negatywnie. Ich efektem było ukształtowanie jednego z najbardziej scentralizowanych systemów finansów lokalnych w Europie Zachodniej. Do negatywnych i szkodliwych konsekwencji tych reform oraz procesów centralizacyjnych można zaliczyć upolitycznienie działań władz centralnych wobec poszczególnych gmin oraz brak obiektywizmu w redystrybucji środków publicznych. Okres ten charakteryzował się również brakiem stabilizacji legislacyjnej, podważaniem wzajemnego zaufania na linii rząd–samorząd, arbitralnymi decyzjami finansowymi oraz dyskryminacją polityczną. Skutkiem takich reform i nadmiernej ingerencji władz centralnych w gospodarkę finansową samorządu terytorialnego był stopniowy zanik prawdziwej demokracji lokalnej, którą potem trzeba było odbudowywać wiele lat.

3.4. Potencjał administracyjny a decentralizacja fiskalna i problem asymetrii decentralizacji

Po wielu dekadach entuzjastycznego podejścia do decentralizacji administracyjnej i finansowej coraz częściej formułowana jest konstatacja, iż procesy te i reformy państwa w przedmiotowym obszarze nie spełniają pokładanych w nich nadziei, celów i efektów ekonomiczno-społecznych. Wśród najczęściej wymienianych przyczyn wszelkich niepowodzeń efektywności i skuteczności procesów decentralizacji wymienia się: niekompletne reformy prawne, zbyt szeroką kontrolę władz centralnych, niewystarczające lub nieadekwatne środki finansowe w stosunku do przekazanych nowych zadań, słabość polityczną nowych instytucji i ciał politycznych, brak wykwalifikowanej kadry na szczeblu lokalnym, niedojrzałość społeczeństwa obywatelskiego, korupcję i klientelizm²⁶.

26 B. Neamțu, *Asymmetric decentralization in Romania: Lost opportunity*, „Journal Modelling the New Europe” 2016, no. 20, s. 47–79.

Potencjał i możliwości administracji (*administrative capacity*) lokalnej i regionalnej są jednymi z istotniejszych problemów i barier decentralizacji, zwłaszcza w zakresie decentralizacji fiskalnej, wymagającej specjalistycznej wiedzy, kompetencji w zakresie prawa podatkowego, ale również odpowiedniej infrastruktury organizacyjno-technicznej do egzekucji obciążeń. Pojęcie to zyskało na popularności w momencie przygotowań akcesyjnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej, a ma swoje źródła w nauce o zarządzaniu publicznym.

Termin ten definiowany jest w szerokim rozumieniu jako możliwości (zdolności) zarządzania sprawami publicznymi przez samorząd terytorialny, co obejmuje zarządzanie polityką, zasobami, finansami, rozwojem, projektami oraz administracją. Znikome możliwości administracji lokalnej i regionalnej mogą ograniczać procesy implementacji opracowanych i uchwalonych na szczeblu centralnym przepisów legislacyjnych. Władze lokalne koncentrują się na przyjęciu i odpowiednim stosowaniu przepisów, a pomijają wagę właściwej ich implementacji praktycznej, która często staje się brakującym ogniwem całego procesu. Ponadto ważnym elementem decentralizacji jest wielkość jednostki samorządu terytorialnego, gdyż małe samorządy terytorialne najczęściej nie mają wystarczającego potencjału administracyjnego, infrastrukturalnego i ludzkiego do przejścia zbyt skomplikowanych zadań publicznych. W tym sensie jest to bariera głębokiej w ujęciu zadań i niskiej w ujęciu terytorialnym decentralizacji fiskalnej. Jest to dobrze widoczne na przykładzie państw unitarnych, w których najczęściej stosuje się ujednolicone systemy podatków samorządowych ze względu na standaryzację obciążeń w całym kraju, ale również bariery w zakresie administracji skarbowej na szczeblu lokalnym.

Remedium na bardzo zróżnicowane możliwości administracji lokalnej w danym kraju jest tzw. decentralizacja asymetryczna. Koncepcja ta uwzględnia duże zróżnicowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i zakłada, że nie można wymagać wykonywania takich samych zadań od wszystkich jednostek lub od takich, których możliwości przerasta to z powodów obiektywnych. Decentralizacja asymetryczna ma miejsce, jeśli na tym samym szczeblu terytorialnego podziału władzy władze publiczne mają przypisane zróżnicowane kompetencje polityczne, administracyjne lub fiskalne. Polityczna decentralizacja asymetryczna oznacza często sytuację, w której pewne regiony lub samorządy terytorialne mają przekazane prawa w zakresie polityki i samorządności, różniące się od praw określonych w przepisach ogólnopaństwowych. Należy podkreślić, że nawet jeśli jednostki samorządu terytorialnego na tym samym szczeblu podziału terytorialnego mają przypisane identyczne zadania i kompetencje w świetle regulacji prawno-politycznych, w praktyce *de facto* może mieć miejsce decentralizacja asymetryczna w procesie implementacji przepisów prawa. W ten sposób asymetria administracyjna uwzględnia różne możliwości poszczególnych jednostek. W praktyce często zauważyć można porozumienia dotyczące asymetrii fiskalnej, które mogą przybierać postać: porozumień w zakresie kompetencji do wydatkowania środków finansowych, zróżnicowanej autonomii dochodowej, różnych reguł fiskalnych

w obszarze zadłużania się, zróżnicowanego traktowania w systemach subwencjonowania i dotowania. Asymetria administracyjna i fiskalna motywowane są często przez praktyczne problemy implementacji procesów i reform związanych z decentralizacją. Niektórzy ekonomiści stwierdzają wprost, iż asymetria jest nieodłącznym elementem decentralizacji fiskalnej, również w modelu, w którym zakłada się korzyści z dobrze rozwiniętego, zdecentralizowanego systemu fiskalnego. Wskazując na obserwowaną lukę pomiędzy decentralizacją dochodów i decentralizacją wydatków, dowodzą oni w rozważaniach teoretycznych, iż nic nie przemawia za tym, że proces decentralizacji powinien być w tym aspekcie perfekcyjnie zbalansowany i symetryczny. Działania władz państwowych w sytuacjach kryzysowych mogą prowadzić do jeszcze większej luki pomiędzy decentralizacją dochodów i decentralizacją wydatków²⁷.

Rozwiązania asymetryczne zalecane są krajom charakteryzującym się dużym zróżnicowaniem rozwoju w ujęciu regionalnym, mierzonym PKB *per capita*, przy jednoczesnym dużym zróżnicowaniu potrzeb publicznych w ujęciu regionalnym²⁸. Dyskusja na temat wykorzystania rozwiązań asymetrycznych w reorganizacji administracji i zadań publicznych powraca również w krajach wysoko rozwiniętych, w których istnieje duże, specyficzne zróżnicowanie regionalne, na przykład we Włoszech²⁹. Debata toczy się wokół koncepcji tzw. nowego regionalizmu, w którym region postrzega się nie jako jednostkę administracyjną państwa, ale aktora o charakterze przywódczym w sprawach publicznych, który odgrywa ważną rolę w zależnościach pomiędzy kulturą, identyfikacją, funkcjami w strukturze administracyjno-osadniczej oraz sytuacją ekonomiczną w regionach. Z kolei w historii rozwoju gospodarczego Chin wskazuje się na decentralizację asymetryczną (głównie gospodarczą) jako element pozytywnie warunkujący innowacje w lokalnym rozwoju gospodarczym, powstawanie specjalnych stref ekonomicznych i dynamiczny rozwój wybranych regionów, który możliwy był dzięki projektom inicjowanym lokalnie³⁰.

Asymetria decentralizacji może przyjmować formę porozumień, kontraktów i umów pomiędzy władzami centralnymi a lokalnymi i regionalnymi. Jest to forma zarządzania publicznego „z góry na dół”, jeśli władze centralne decydują się przekazać określone zadania i dochody publiczne, ale tylko do jednostek lokalnych,

27 A. Sacchi, S. Salotti, *The asymmetric nature of fiscal decentralization: theory and practice*, „MPRA Paper”, no. 57627, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57627/> (dostęp: 7.01.2020).

28 OECD, *Multi-Level Governance Studies: Asymmetric Decentralisation: Policy Implications in Colombia*, Paris 2019, s. 8 i nast.

29 L. Grazzini, P. Lattarulo, M. Macchie, A. Petretto, *Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case*, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Florence 2019, s. 1–18.

30 S.S. Chien, *Institutional innovations, asymmetric decentralization, and local economic development: A case study of Kunshan in post-Mao China*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2007, vol. 25, s. 269–290.

które spełniają określone wymogi i kryteria opisane najczęściej w przepisach prawa. W tym sensie asymetria decentralizacji ma ściśle związki z koncepcją *administrative capacity* oraz miernikami praktycznymi wykorzystywanymi do pomiarów potencjału administracji publicznej. Potencjał administracji publicznej można zdefiniować jako zbiór narzędzi, umiejętności i kompetencji w rękach urzędników, które umożliwiają i ułatwiają wykonywanie zadań publicznych oraz rozwiązywanie problemów pojawiających się w związku z ich realizacją. Określone umiejętności i kompetencje powinny mieć jednak oparcie w infrastrukturze legislacyjnej, proceduralnej, administracyjnej i politycznej.

Analiza porównawcza systemów finansów samorządowych skłania do refleksji, że są one ukształtowane w dużym stopniu historycznie i znaczna część rozwiązań wynika z tradycji, zasłóci etnicznych i kulturowych. W wielu krajach pewna asymetria decentralizacji ma raczej związek z czynnikami politycznymi, a nie administracyjnymi czy ekonomicznymi. Jako przykłady takich krajów można podać Hiszpanię, Rosję, Belgię i Wielką Brytanię. Analizując źródła asymetrii decentralizacji, Richard M. Bird i Robert D. Ebel rozróżnili zarówno asymetrię polityczną, jak i administracyjną³¹. Uważali oni, że początkowo procesy te były oparte na motywacjach politycznych, kulturowych i etnicznych, natomiast w późniejszym okresie głównymi motywacjami działań były przesłanki o charakterze ekonomicznym i efektywnościowym w dostarczaniu dóbr publicznych. Historyczne uwarunkowania ewolucji pojęcia potencjału administracji zauważyć można w rozważaniach Helen Addison, która wymieniła pięć zastosowań tej koncepcji. Potencjał administracyjny z jednej strony determinuje i określa poziom rozwoju politycznego i społecznego państwa, z drugiej zaś jest czynnikiem determinującym procesy implementacji określonej polityki, poprzedza skuteczne działania i cele publiczne, jest narzędziem zarządzania i kształtowania polityki publicznej³². Jednym z ważniejszych wyzwań związanych z potencjałem administracji lokalnej jest jego pomiar. W procesach akcesyjnych do Unii Europejskiej wskazywano na kilka wymiarów takiego praktycznego pomiaru³³:

- 1) plany i cele strategiczne;
- 2) zarządzanie zasobami ludzkimi;
- 3) kulturę organizacji;
- 4) narzędzia i mierniki zadań, ocenę działalności i zarządzanie przez cele;
- 5) przywództwo w osiąganiu celów i niezależność polityczną;
- 6) koordynację oraz współpracę.

31 R. Bird, R. Ebel, *Subsidiarity, solidarity and asymmetry: Aspects of the problem*, [w:] R. Bird, R. Ebel (red.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar, Cheltenham 2007, s. 3–25.

32 H. Addison, *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*, 2009, http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (dostęp: 11.01.2022).

33 B. Neamțu, *Asymmetric decentralization in Romania...*, s. 53–54.

W rekomendacjach Komisji Europejskiej szczególny nacisk położony był na znaczenie jakości kapitału ludzkiego w strukturach administracji publicznej oraz wypracowanie mierników efektów i produktów działalności³⁴. Jak wynika na przykład z doświadczeń rumuńskich, mierniki potencjału administracji publicznej można określać w normach prawnych jako ogólne kryteria, które mogą być konkretyzowane przez poszczególne podmioty odpowiednio do ich specyfiki i potrzeb zarządzania. Normy metodologiczne takiej oceny w Rumunii objęły pięć ogólnych kryteriów³⁵:

- 1) potencjał lokalnych władz publicznych do planowania strategicznego;
- 2) potencjał lokalnych władz publicznych do zarządzania finansami;
- 3) potencjał lokalnych władz publicznych do zarządzania zasobami ludzkimi;
- 4) potencjał lokalnych władz publicznych do zarządzania projektami;
- 5) możliwości stanowienia prawa lokalnego w zgodzie z ogólnymi normami legislacji.

Rozwiązaniom praktycznym w poszczególnych obszarach przypisuje się określoną liczbę punktów, której suma stanowi wyznacznik posiadania lub nieposiadania określonego potencjału. Należy jednak podkreślić, że właściwa ocena w ujęciu międzynarodowym może być bardzo trudna z powodu różnic ustrojowych wpływających na autonomię samorządu terytorialnego w danym kraju oraz jego rzeczywistą niezależność i samodzielność finansową. Ocena niezależności finansowej jest trudna ze względu na różnorodne i skomplikowane systemy subwencjonowania samorządu terytorialnego oraz jego ograniczone władztwo podatkowe w obszarze podatków i opłat lokalnych. Dodatkowo poszczególne kraje różnią się między sobą w zależności od tego, czy mają one strukturę państwa federalnego czy unitarnego.

Bird, rozważając szerokie uwarunkowania decentralizacji, podkreślił, iż dotychczasowy dorobek nauki i praktyki nie daje jednoznacznych odpowiedzi na pytanie, czy procesy decentralizacji mają w większym stopniu uwarunkowania polityczne czy ekonomiczne³⁶. Zwrócił również uwagę, iż przesłanki polityczne decentralizacji w poszczególnych krajach są bardzo zróżnicowane, ale decentralizacja o przesłankach politycznych prowadzi często w kolejnych etapach do kierowania uwagi na przesłanki ekonomiczne. Kolejnym krokiem jest ściśle fiskalny aspekt procesu, gdyż pojawiają się dwa fundamentalne pytania: „kto jest beneficjentem lokalnych usług publicznych?” oraz „kto ponosi koszty tych usług?”. Tak postawione pytania dotyczą konkretnego, zdecentralizowanego systemu politycznego

34 European Commission, *Programming Period 2014–2020: Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*, Employment, Social Affairs and Inclusion DG, Brussels 2014, s. 5.

35 Tamże, s. 57.

36 R.M. Bird, *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*, „School of Policy Studies Working Paper”, no. 03-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta 2003, s. 1–28.

i społecznego. Bird zwrócił również uwagę na to, że nawet kraje, które w zasadach konstytucyjnych i ustrojowych mają zapisane założenia symetrii decentralizacji, tradycyjnie lub formalnie mają systemy oparte na zasadach decentralizacji asymetrycznej, często praktycznie rozwiązana asymetryczne wynikają z historii, uwarunkowań etnicznych i tradycji. Co więcej, autor ten zauważył, że zasadniczą wspólną cechą jednostek samorządu terytorialnego jest ich zróżnicowana sytuacja fiskalna (dochodowo-wydatkowa). W takim przypadku rozwiązania asymetryczne mogą świadczyć o dostosowaniach instytucji politycznych. Mogą być bowiem wykorzystywane do uwzględnienia specyfiki danego regionu, rozwiązywania napięć etnicznych i regionalnych, zwiększania efektywności dostarczania usług i lepszego zarządzania w skali makroekonomicznej, zwiększania spójności administracyjnej lub umożliwienia wykonywania zadań w jednostkach samorządu terytorialnego stosowanie do ich możliwości. Rozwiązania związane z decentralizacją asymetryczną mogą być również wykorzystywane do łagodzenia lub likwidowania licznych negatywnych skutków decentralizacji, będących następstwem efektów zewnętrznych. Postrzegane są również jako innowacyjne rozwiązania w polityce publicznej.

3.5. Budżetowanie partycypacyjne i budżetowanie zadaniowe jako narzędzia zmian proefektywnościowych

Koncepcja budżetowania partycypacyjnego ma związki z różnymi formami demokracji bezpośredniej, nazywanej też demokracją partycypacyjną. Demokracja bezpośrednia polega na podejmowaniu większości decyzji w drodze powszechnego, bezpośredniego głosowania obywateli. Takie systemy podejmowania decyzji publicznych nie mogą być obecnie stosowane w czystej postaci, gdyż są najczęściej nieefektywne i bardzo kosztowne. Wykorzystanie pewnych form demokracji partycypacyjnej jest jednak możliwe w zdecentralizowanych systemach publicznych, na niższych, samorządowych szczeblach władzy, administracji i finansów. Współcześnie w debacie publicznej podkreśla się zagrożenia dla demokracji, takie jak: małe zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi, spadek zaufania do polityków i instytucji państwa, mała frekwencja wyborcza, niewiara w możliwości rzeczywistego wpływu obywateli na decyzje władz i to, co dzieje się w najbliższym otoczeniu. Globalizacja współczesnego świata dodatkowo utrudnia bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w sprawy najbliższego otoczenia.

Do podstawowych instrumentów demokracji bezpośredniej zalicza się referendum, inicjatywę obywatelską oraz tzw. budżet partycypacyjny. Pod ostatnim wymienionym pojęciem kryje się bezpośredni proces podejmowania decyzji dotyczących

pewnej niewielkiej części budżetu lokalnego przez potencjalnie każdego z członków wspólnoty lokalnej. Mieszkańcy wskazują, które projekty i inwestycje powinny być realizowane w ich gminie, mieście czy na ich osiedlu. Zainteresowani bezpośrednio określają więc priorytety w wydatkowaniu środków publicznych. Jest to niezmiernie istotne, gdyż dostępne środki finansowe i rzeczowe są zwykle niewystarczające w stosunku do potrzeb. Za kolebkę budżetu partycypacyjnego uważane jest brazylijskie miasto Porto Alegre, z którego pomysł rozprzestrzenił się na inne miasta Ameryki Południowej. Podobne projekty realizowano później w krajach Europy Zachodniej. Należy zwrócić uwagę, iż pomysły takiej partycypacji obywatelskiej powstawały początkowo w krajach słabo rozwiniętych, o stosunkowo niewielkim zapleczu instytucjonalnym struktur państwa i samorządu terytorialnego. Pojawiają się wobec tego pytania, czy forma ta nie będzie konkurencją dla organów samorządowych, czy powinna rozwijać się równolegle, czy powinna być ich uzupełnieniem. Dotychczasowe badania w tym zakresie nie są jednoznaczne, wskazują jednak na inne preferencje w kierunkach wydatków określanych bezpośrednio przez mieszkańców. Jak zwróciła uwagę Celina Souza, pierwsza fala „redemokratyzacji”, która ogarnęła kraje Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowo-Wschodniej w latach osiemdziesiątych XX wieku, przyniosła bardzo różne doświadczenia. W krajach Ameryki Łacińskiej duże nadzieje wiązano z budżetem obywatelskim i decentralizacją państwa jako narzędziami zwiększającymi transparentność budżetu i podejmowania decyzji oraz ograniczającymi korupcję na szczytach władzy i w sektorze publicznym. Mimo ogólnie pozytywnych ocen procesów demokratyzacji i decentralizacji, na przykład w Brazylii, zdarzało się jednak, że media donosiły o jeszcze większych aferach korupcyjnych³⁷.

Budżetowanie partycypacyjne było pewną odpowiedzią na ortodoksyjny nurt w opisanym wcześniej nowym zarządzaniu publicznym, zakładającym podejście menedżerskie do spraw publicznych. Podejście to, rachunek koszt–korzyść oraz wykorzystanie mechanizmu rynkowego w sektorze publicznym napotykają jednak wiele ograniczeń. Budżetowanie partycypacyjne jest pewnym remedium na lukę powstałą pomiędzy politycznymi, pośrednimi reprezentantami społeczeństwa a możliwościami bezpośredniego wpływu na podejmowane decyzje publiczne. Narzędzie to można uznać za pewną koncepcję modyfikującą pierwotny paradygmat NPM. Zmianie uległo pierwotne postrzeganie obywatela jako odbiorcy usług na rzecz podmiotu bezpośrednio zaangażowanego w cały proces dialogu, nie tylko na temat kierunków wydatkowania środków finansowych, ale również sposobów i narzędzi realizacji zadań publicznych. Przesunięcie akcentu z postrzegania mieszkańców jednostki samorządowej jako odbiorców usług na bezpośrednio zaangażowanego interesariusza wymaga jednak od mieszkańców wiedzy, aktywności i poświęcenia czasu na zaangażowanie w sprawy lokalne. W praktyce jest to

37 C. Souza, *Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization” 2001, vol. 13, no. 1, s. 171.

duża bariera włączania się obywateli w sprawy publiczne w najbliższym otoczeniu, zwłaszcza w przypadku braku tradycji partycypacyjnych wśród społeczności lokalnych. Pewne tradycje zauważalne są w niektórych krajach zwłaszcza w obszarze religii, rocznic, tradycyjnych lokalnych świąt czy edukacji i oświaty. Elementy takie zanikają jednak w wielu krajach wysoko rozwiniętych, szczególnie w dużych aglomeracjach czy metropoliach.

Doświadczenia w wykorzystaniu budżetu partycypacyjnego, nazywanego też często budżetem obywatelskim, ma wiele samorządów w Polsce, między innymi Sopot, Poznań, Wrocław, Łódź, Krynica-Zdrój, Nowy Sącz. Po latach największego zainteresowania tą formą partycypacji społecznej (2015–2016) nastąpiła pewna stagnacja i spadek liczby głosów oddanych na budżety obywatelskie w największych miastach. Pierwsze doświadczenia we wdrażaniu tego typu budżetu ujawniły wiele nieprawidłowości. Szczególnie niepokojący może być wpływ mikrogrup interesów, brak przejrzystych, jasnych kryteriów przyjmowania lub odrzucania poszczególnych decyzji i projektów, nieprawidłowości w przebiegu głosowania. Procesowi temu towarzyszyły również obawy co do konkurowania z podmiotami i instrumentami już istniejącymi, na przykład organami gminy, radami osiedli, konsultacjami społecznymi. Z finansowego punktu widzenia wydatki budżetów obywatelskich stanowią jedynie 1–2% ogółu wydatków budżetowych. Krytycy obywatelskich budżetów wskazują, że należałoby raczej skoncentrować się na racjonalizacji wydatków w całym budżecie. Z kolei zastąpienie tradycyjnej procedury budżetowej metodą bezpośrednią nie wydaje się z wielu powodów możliwe i sensowne. Trudno pogodzić w praktyce chociażby konieczność realizacji i finansowania zadań publicznych nałożonych ustawowo z bieżącymi preferencjami mieszkańców. Budżet partycypacyjny może być jednak w dzisiejszej zglobalizowanej rzeczywistości instrumentem ważnym, wzmacniającym demokrację bezpośrednią, motywującym do zainteresowania najbliższym otoczeniem, może również znacząco przyczynić się do wzmocnienia tożsamości i więzi lokalnych. Argumenty takie są nieodłącznym elementem procesów pełnej decentralizacji.

Zarządzanie w sektorze publicznym w ostatnich latach podlega ciągłym, radykalnym zmianom. Presja lepszego zarządzania ograniczonymi zasobami jest częściowo skutkiem nacisków zewnętrznych, wynikających z procesów globalizacji i regionalizacji, oraz równie silnych wewnętrznych – pochodzących zwłaszcza z ograniczeń budżetowych. Przed administracją publiczną stoi trudne zadanie dostarczenia usług publicznych wynikających z przyjętej koncepcji państwa, jednocześnie godząc różne grupy interesów centralnych, regionalnych i lokalnych. Ocena działalności administracji publicznej dokonywana jest przez pryzmat sprawności i efektywności. Czynnikiem poprawy działania sektora publicznego jest jego modernizacja poprzez odejście od tradycyjnych narzędzi polityki, które we współczesnym świecie stają się nieskuteczne, i zastąpienie ich nowymi.

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych minionego stulecia nasiliła się presja na sektor publiczny, zorientowana na osiągnięcie efektów ekonomicznych

i społecznych przy ograniczonym nastawieniu na nakłady. Model biurokratyczny został w większości państw Europy Zachodniej zanegowany i zastąpiony nowym podejściem do spraw publicznych – *New Public Management*. Nowe zarządzanie publiczne określane jest często jako zbiór reguł postępowania, umożliwiających widoczne zwiększenie efektywności nakładów na realizację zadań publicznych przy współudziale liderów tych zmian, menedżerów. Reformy zmierzające do wdrożenia tego modelu zarządzania wiążą się z neoliberalną polityką społeczno-gospodarczą, prowadzącą między innymi do ograniczenia roli państwa³⁸. Menedżerowie w sektorze publicznym znajdują się obecnie pod stałym przymusem poprawy funkcjonowania jednostek sektora publicznego w obszarze zwiększenia wydajności, skuteczności i jakości usług, przy wykorzystaniu metod i narzędzi zarządzania stosowanych przez sektor prywatny. Rdzeniem tej filozofii jest zmiana roli sektora publicznego z pozycji „rozkazuj i kontroluj” na zachęty, konkurencję i efektywne (tańsze) zarządzanie publicznym pieniądzem. Chodzi zwłaszcza o nastawienie sektora na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przyjęcie strategicznych perspektyw oraz wykorzystanie (tam, gdzie to możliwe) mechanizmów rynkowych. Celem jest zapewnienie większej gospodarności, efektywności i skuteczności działania organizacji publicznych.

Do kluczowych elementów menedżeryzmu zalicza się³⁹:

- 1) nową filozofię planowania budżetowego – uzależnienie wielkości alokacji od planowanych produktów, czyli budżetowanie zadaniowe;
- 2) wprowadzenie do sektora publicznego technik i narzędzi racjonalnego zarządzania w postaci wieloletniego planowania (wieloletnie plany inwestycyjne, wieloletnie plany finansowe);
- 3) wprowadzenie do stabilnego, sztywnego sektora publicznego konkurencji rynkowej – rynkowe podejście do usług publicznych, zlecenie zadań na zewnątrz, między innymi przez partnerstwo publiczno-prywatne oraz prywatyzację części zadań;
- 4) zmianę mentalności urzędniczej w mentalność przedsiębiorczych menedżerów, petentów w urzędach w klientów, za czym idzie także promocja i marketing sektora publicznego.

Przyczyn ewolucji w postrzeganiu roli sektora publicznego upatruje się w zmianach w torii ekonomii, w zmianach sektora prywatnego, w globalizacji, a także w szybkich zmianach technologicznych. Ponadto konieczność wprowadzenia nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym wynika z rosnących oczekiwań obywateli przy jednocześnie dużej niechęci do zwiększania obciążeń podatkowych oraz zbliżania się do górnych pułapów zadłużania. Stąd coraz większy nacisk kładzie

38 Por. A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2007, s. 29.

39 Por. B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera, Kraków 2008, s. 17.

się na metody zmierzające do racjonalizacji wydatków. Dodatkową przyczyną racjonalizacji wydatków jest trudna sytuacja finansowa w krajach strefy euro.

Za narzędzia nowego zarządzania, które można implementować do sektora publicznego, przyjmuje się:

- 1) systemy zarządzania jakością (np. ISO);
- 2) planowanie strategiczne;
- 3) wieloletnie planowanie finansowe;
- 4) zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym;
- 5) audyt wewnętrzny;
- 6) kontrolę zarządczą;
- 7) budżetowanie zadaniowe.

Kluczowym elementem nowego zarządzania publicznego jest budżet zadaniowy, który integruje wymienione wyżej narzędzia w jeden spójny system zarządzania. W polskim systemie finansów publicznych budżet zadaniowy traktowany był jako jeden z głównych elementów reorganizacji systemu, mający wprowadzać stopniowo instrument zarządzania wydatkami publicznymi. Budżetowanie zadaniowe oznacza odejście od wydatkowania na rzecz zarządzania środkami finansowymi. W Polsce pionierami w tworzeniu budżetów zadaniowych były duże miasta w latach dziewięćdziesiątych, natomiast na szczeblu państwa budżet w ujęciu podwójnym po raz pierwszy rząd przedłożył w 2008 roku. Obok tradycyjnego budżetu, opartego na podziałkach klasyfikacji budżetowej, dodatkowo przedstawiono budżet zadaniowy. Jego wdrożenie w państwie przewidziano jako wieloletnie przedsięwzięcie, finansowane ze środków Unii Europejskiej. Harmonogram obejmował lata 2008–2015, a udoskonalanie metodyki i wdrażanie budżetu zadaniowego było jednym z głównych przedmiotów działalności nieistniejącego już Departamentu Reformy Finansów Publicznych, utworzonego swego czasu w Ministerstwie Finansów.

Dzięki lepszej identyfikacji zadań państwa budżet zadaniowy przyczynia się do poprawy przejrzystości wydatków publicznych oraz ich większej efektywności i racjonalności, a pośrednio także do lepszej koordynacji celów i zwiększenia spójności prowadzonej polityki gospodarczej. Ponadto, poprzez nadanie priorytetów realizowanym celom rządu, budżet zadaniowy usprawnia wieloletnie planowanie wydatków państwa. Podejmując wysiłek wprowadzenia budżetów zadaniowych w polskim systemie finansów publicznych, przywoływano doświadczenia innych krajów, zarówno w zakresie budżetowania zadaniowego, jak i budżetowania (planowania) wieloletniego. Do krajów, które najczęściej podaje się za przykład w tym kontekście, należą Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Francja, Norwegia i Słowacja. Doświadczenia poszczególnych państw w zakresie konkretnych efektów budżetowania zadaniowego są bardzo różne. Z pewnością nie istnieje jeden uniwersalny czy optymalny model budżetowania zadaniowego. Wynika to przede wszystkim z różnej struktury finansów publicznych oraz odmiennego prawa budżetowego w poszczególnych krajach. Wprowadzanie budżetów zadaniowych motywowane było najczęściej koniecznością reformy finansów publicznych,

wprowadzaniem wieloletniego planowania budżetowego lub racjonalizacją i ograniczaniem wydatków publicznych. Wprowadzanie budżetów zadaniowych jest przedsięwzięciem wieloletnim, a rezultaty planowania zadaniowego nie pojawiają się szybko i nie są spektakularne.

Zwięźle i trafnie istotę budżetu zadaniowego określił zespół kierowany przez Teresę Lubińską, według którego istota budżetu zadaniowego polega na zarządzaniu wydatkami publicznymi poprzez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele, aby osiągnąć założone rezultaty mierzone za pomocą mierników adekwatnych do specyficznych zadań⁴⁰. W związku z tym, przystępując do wprowadzania budżetowania zadaniowego w Polsce, wskazano na trzy fundamentalne elementy stanowiące o jego istocie: zadania, efekty i mierniki. Wymienione trzy filary budżetu zadaniowego, zgodnie z raportem *Budżet zadaniowy z 2008 roku*, oznaczają:

- 1) realizację konkretnych zadań, co sprowadza się do traktowania budżetu nie jako abstrakcyjnego planu dochodów i wydatków, ale jako planu wydatków mających służyć finansowaniu ściśle skategoryzowanych zadań i celów publicznych, zgodnie z wyznaczonymi przez państwo priorytetami;
- 2) określenie konkretnego rezultatu i efektów do osiągnięcia w wyniku wydatkowania funduszy publicznych;
- 3) opracowanie mierników wykorzystywanych w analizie i ocenie stopnia wykonania zadań oraz osób (jednostek organizacyjnych) odpowiedzialnych za ich realizację.

Analizując stronę dochodową i wydatkową tradycyjnego budżetu, trudno uzyskać informacje, jakie konkretne usługi i zadania publiczne są finansowane, jaka jest ich hierarchia, okres i stopień realizacji oraz jaki podmiot odpowiada za tę realizację. Budżet zadaniowy daje natomiast odpowiedzi na kilka niezmiennie ważnych pytań⁴¹. Podstawowe pytania dotyczą tego, jaki jest zakres zadań i jakie wydatki są na nie ponoszone oraz jakie cele i rezultaty mają być w ich wyniku osiągnięte. Tradycyjne procedury budżetowe charakteryzują się brakiem bezpośredniego powiązania wydatków publicznych z zadaniami, a przede wszystkim z ich efektami. Biorąc pod uwagę kryteria ekonomiczne, jest to poważna wada budżetowania tradycyjnego. Natomiast w budżecie zadaniowym wykorzystanie mierników zadań publicznych jest niezbędne. Dla każdego dysponenta części budżetowej określa się zadania, podzadania oraz działania (w wersji wykonawczej), następnie cel założony do osiągnięcia w wyniku zadań i na koniec miernik, na który składają się: nazwa miernika i jego wartość (bazowa i planowana na dany rok).

W budżetowaniu zadaniowym ważne są mierniki zadań, które decydują o sprawności, tzn. odnoszą się do skuteczności i efektywności⁴². Mierniki skuteczności

40 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Raport Budżet zadaniowy*, t. I: *Budżet zadaniowy na rok 2008*, Warszawa 2007, s. 8–9.

41 Tamże, s. 9.

42 T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 56.

mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów, natomiast mierniki efektywności mierzą zależność pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami, wynikami. Nacisk na skuteczność i efektywność spowodował konieczność wypracowywania uzupełniających mierników, powiązanych bezpośrednio z daną funkcją, zadaniem i podzadaniem. Opracowanie właściwych mierników jest sprawą bardzo trudną merytorycznie i pracochłonną. Sformułowanie i wybór mierników adekwatnych do specyficznych zadań, podzadań, funkcji instytucji publicznych wymaga wiedzy eksperckiej oraz pewnego doświadczenia. W sektorze publicznym wskazana jest ostrożność przy analizie i ocenie powiązania między poziomem zaangażowanych środków a stopniem osiągania celów oraz realizacji funkcji publicznych. Wymierna ocena efektów wykonania zadań publicznych nie jest łatwa i nie można jej dokonywać, wykorzystując jeden syntetyczny miernik⁴³. Zwłaszcza w sektorze publicznym ważne jest, aby analizować jednocześnie kilka wskaźników opisujących funkcje i efekty konkretnego zadania oraz uwzględniających jego specyfikę. O trudnościach w tym zakresie świadczył już tzw. program pilotażowy. W drugiej połowie 2006 roku prace nad budżetem zadaniowym weszły w kolejny etap o charakterze operacyjnym. Zdecydowano się podjąć pionierską próbę sporządzenia pierwszego modelu budżetu zadaniowego państwa na podstawie opracowanej wcześniej metodyki w zakresie dwóch części budżetowych: Nauka oraz Szkolnictwo wyższe⁴⁴. Praktykę sporządzania zadaniowego planu wydatków jako obowiązek dla wszystkich dysponentów części budżetowych utrwalono, nowelizując ustawę o finansach publicznych w grudniu 2006 roku (art. 124 pkt 9 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). W tej samej nowelizacji wprowadzono zapis stanowiący o konieczności przedstawiania Sejmowi przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu zadań w ramach sprawozdania z wykonania budżetu państwa od 2008 roku. Uznano wtedy, iż wykonanie pilotażowej informacji dla części Nauka oraz Szkolnictwo wyższe ma duże znaczenie dla wypracowywania doświadczeń krajowych i udoskonalania metodyki budżetu zadaniowego przed obligatoryjnym sporządzeniem informacji z realizacji zadaniowego układu dla dysponentów części budżetowych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 2008 rok. Sprawozdanie przygotowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego było traktowane jako punkt wyjścia i wkład do dyskusji nad dalszym udoskonalaniem metodologii i usprawnianiem wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce. Najtrudniejszym zadaniem (w ocenie samego ministerstwa) okazało się określenie mierników, gdyż obszar pilotażu, ze względu na specyfikę celów i niemierzalność efektów, uważany był za jeden z najtrudniejszych w budżetowaniu zadaniowym.

43 T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 209.

44 *Sprawozdanie za rok 2007 z wykonania pilotażu budżetu zadaniowego dla części budżetowych: Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, część VI, [w:] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01 do 31.12 2007 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2008.

Mierzenie efektów zadań publicznych w ścisłej relacji nakładów do efektów nie jest w sektorze publicznym łatwe i napotyka wiele barier w samej administracji. Jak podkreśla Wojciech Misiąg: „Postulat badania relacji między ponoszonymi wydatkami publicznymi a ich efektami nie jest bynajmniej powszechnie akceptowany”⁴⁵. Wśród wielu barier implementacji budżetów zadaniowych w Polsce obok niechęci pracowników administracji wymienia się niedostosowanie przepisów prawnych, brak systemu niezbędnych danych statystycznych, brak apolitycznych i wysoko kwalifikowanych kadr, niedostosowanie struktur administracji do wskazanego na początku rozważań zarządzania przez cele⁴⁶. Część z tych barier została usunięta w ostatnich latach. Filarami sprawnego zarządzania w budżetach zadaniowych są cztery zasady⁴⁷: przejrzystości, skuteczności, wieloletniości oraz konsolidacji wydatków publicznych.

Początków wdrażania budżetu zadaniowego należy poszukiwać w Stanach Zjednoczonych w latach czterdziestych ubiegłego stulecia. Jego podłożem były negatywne odczucia społeczeństwa dotyczące tradycyjnego, biurokratycznego modelu administrowania sprawami publicznymi. Administracja publiczna postrzegana była jako bezużyteczna, a społeczeństwo utraciło względem niej wiarę i zaufanie, obarczając ją marnotrawstwem blisko połowy gromadzonych podatków (czterdzieści osiem centów z każdego dolara). Takie podejście do administracji skłoniło do poszukiwania nowych narzędzi. Jednym z nich było budżetowanie zadaniowe⁴⁸. W literaturze poświęconej budżetowaniu spotyka się kilka kategoryzacji systemów budżetowania zadaniowego. Zazwyczaj dzieli się je w zależności od stopnia powiązania, uzależnienia realizacji zadania od nakładów finansowych. Według OECD istotą planowania na podstawie budżetu zadaniowego jest ustalenie bezpośrednich powiązań pomiędzy finansami a rezultatami wykonywanych zadań⁴⁹. Budżet zadaniowy „polega na przyporządkowaniu operacji finansowych dokonywanych przez rząd (administrację) do funkcji i programów realizujących określone cele

45 W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szotno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2005, s. 153.

46 W. Misiąg, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szotno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2007, s. 384 i nast.

47 T. Lubińska (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce...*, s. 32.

48 B. Guziejewska, D. Hajdys, *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Woźniak, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Szkoła Główna Handlowa, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 221–323; B. Guziejewska, D. Hajdys, *Budżetowanie zadaniowe jako innowacyjna forma zarządzania w publicznym sektorze finansowym (na przykładzie województwa łódzkiego)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 266, s. 11–27.

49 OECD, „Journal on Budgeting” 2007, vol. 7, no. 2, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting/volume-7/issue-2_budget-v7-2-en (dostęp: 15.02.2012).

polityki społeczno-gospodarczej; określeniu mierników dla każdego z programów lub zadań oraz mierzeniu kosztów realizacji tych zadań i ich efektów⁵⁰. W literaturze polskiej, ale i w praktyce gospodarczej, problematyką budżetu zadaniowego zajmował się zespół profesor Lubińskiej⁵¹. Budżet zadaniowy postrzegany był jako jedna z nowoczesnych form zarządzania finansami publicznymi, jednak ostatecznie wydaje się, że nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Tymczasem jest to całościowy system planowania, wykonania i sprawozdawczości, który pozwala mieszkańcom i inwestorom na wyrobienie sobie własnego zdania na temat sytuacji finansowej podmiotu, planowanych inwestycji oraz kosztów funkcjonowania⁵². W Polsce budżet zadaniowy prawnie usankcjonowany został na szczeblu państwa na mocy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵³. Ustawa ta nie wprowadza wprost pojęcia budżetu zadaniowego, a jedynie w art. 2 wyjaśnia jego istotę, określając go jako zestawienie wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa oraz:

- 1) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów;
- 2) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania zostały wyodrębnione wraz z opisem tych zadań i podzadań, a także bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów państwa.

W sektorze samorządowym istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego poprzez ujęcie działalności w zadania. Dotyczy to zarówno kompetencji ustawowych, obowiązków zleconych przez administrację rządową, jak i innych działań wynikających z woli samorządu, określonych w dokumentach strategicznych. Budżetowanie postrzegane jest jako sposób opracowania i wykonania budżetu alternatywny w stosunku do układu tradycyjnego, opartego na klasyfikacji budżetowej. Pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, przez co prowadzi do właściwszego (efektywniejszego) zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Idea budżetu zadaniowego nie powinna powszechnie sprzeczna się do zastąpienia dotychczasowej klasyfikacji budżetowej nową klasyfikacją, opartą na zadaniach i podzadaniach. Budżet powinien być instrumentem wyposażonym w tzw. część sprawnościową, określającą dla każdego zadania cele i mierniki umożliwiające monitorowanie postępów działania. W związku z powyższym istota budżetu zadaniowego sprowadza się do tego, że:

50 R. Allen, D. Tommasi, *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris 2001, cyt. za M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, [w:] M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 24.

51 T. Lubińska (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce...*, s. 26.

52 M. Olczak, *Budżet zadaniowy – zalety i obawy*, „Wspólnota” 2000, nr 32, s. 6.

53 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

- 1) powinien on być traktowany jako plan finansowania określonego zestawu zadań publicznych;
- 2) każdemu z zadań finansowanych środkami ujętymi w budżecie przypisana powinna być nie tylko kwota środków, jakie mogą być przeznaczone na realizację zadania, ale także wskaźniki wykonania zadań, których osiągnięcie jest celem;
- 3) rozliczenie organu wykonawczego z wykonania budżetu powinno polegać na jednoczesnym sprawdzeniu postrzegania limitów wydatków i stopnia wykonania założonych zadań;
- 4) nieosiągnięcie zapisanych celów, mimo wykorzystania pełnego limitu wydatków, powinno być odbierane jako przekroczenie ustalonych limitów.

Zadaniowa struktura budżetu jest narzędziem wspomagającym proces dobrego zarządzania środkami publicznymi, opartymi na zasadach efektywności, oszczędności i skuteczności. W założeniu powinna przyczyniać się do przejrzystości finansów⁵⁴.

Podobnie jak w budżecie tradycyjnym, tak i w zadaniowym procesowi tworzenia powinny przyświecać zasady stanowiące tzw. paradygmat budżetowania zadaniowego. Do zasad tych zalicza się⁵⁵:

- 1) zasadę przejrzystości – wprowadzenie klasyfikacji zadaniowej o charakterze podmiotowo-rezultatowym, według której następuje alokacja wydatków z podziałem na wydatki bezpośrednie i pośrednie;
- 2) zasady skuteczności (*effectiveness*) i efektywności (*efficiency*) – odnoszone do stopnia osiągnięcia założonych celów przy minimalnych kosztach;
- 3) zasadę wieloletniości – odnoszącą się do wieloletniej projekcji celów i mierników efektów oraz przypisanych im wydatków, oznaczającą odejście od jednoroczności budżetu;
- 4) zasadę konsolidacji – rozumianą jako konsolidacja wydatków różnych zadań i różnych dysponentów w celu realizacji wspólnie określonego zadania i osiągnięcia efektów synergii w zarządzaniu nimi.

Przestrzeganie powyższych zasad powinno prowadzić do stworzenia warunków decyzyjnych, które pozwolą w sposób maksymalny wykonać przyjęte zadania przy minimalnych nakładach. Punktem wyjścia powinno być precyzyjne sformułowanie celów, jakie jednostka samorządu terytorialnego zamierza osiągnąć. Trzon budżetu zadaniowego tworzą zdefiniowane zadania oraz cele, które poprzez realizację zadań mają być osiągnięte. Formułując cele, należy uwzględnić aspekt prawny oraz założenia lokalnej polityki, gdyż cele budżetu zadaniowego powinny być zbieżne z celami określonymi w dokumentach strategicznych jednostki.

Cel w ramach budżetu zadaniowego to świadomie określony stan przyszły, który przyjmuje się za pożądany, do którego zmierza się w działaniu drogą sprecyzowanych

54 *Budżet zadaniowy w praktyce*, Centrum Szkoleniowe Finanse Publiczne, Wrocław 2011 (materiały szkoleniowe).

55 T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania...*, s. 62 i nast.

zadań i podzadań. Dobór celów i ich poprawne sformułowanie ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego funkcjonowania budżetu zadaniowego. Odpowiednio wybrany i sformułowany cel umożliwia jednoznaczne oraz przejrzyste określenie przyczyny wydatkowania środków publicznych na dane zadanie, potrzeb społeczno-gospodarczych, jakie realizacja zadania ma zaspokoić, terminu i stopnia, w jakim potrzeby powinny zostać zrealizowane. Prawidłowo zdefiniowany cel powinien dać odpowiedź na pytania o to, co, gdzie i kiedy ma zostać zrealizowane.

Komórki odpowiedzialne za sformułowanie celów dla budżetu zadaniowego powinny wzorować się na standardach SMART, opracowanych przez Unię Europejską. Zgodnie z tą metodyką cele określone w budżecie zadaniowym powinny być:

- 1) *specific* (konkretne) – precyzyjnie sformułowane, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych, pozwalające na jednoznaczne sformułowanie miernika, za pomocą którego dokonana zostanie ocena osiągniętych rezultatów;
- 2) *measurable* (mieralne) – pozwalające na dobór miernika jednoznacznie określającego, czy cel został osiągnięty;
- 3) *accepted* (akceptowalne) – osiągalne i akceptowalne przy wykorzystaniu dostępnych zasobów, posiadanych umiejętności w określonych warunkach;
- 4) *realistic* (realistyczne) – sformułowane w taki sposób, aby już w założeniu uwzględniały ryzyko realizacji, powinny oscylować wokół pozytywnych wyników, a więc być możliwe do osiągnięcia; powinny zakładać rozwój, postęp w danym obszarze, a nie jedynie utrwalać stan obecny;
- 5) *time-dependent* (określone w czasie) – należy precyzyjnie określić termin, w którym cele mają być zrealizowane; cele niemające określonego przedziału czasowego uznaje się za niemożliwe do osiągnięcia.

Cele powinny być sformułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, a nie do działań i zasobów, które służą ich osiągnięciu. Istotą celów w budżecie zadaniowym powinno być: nadanie kierunku działaniom podejmowanym przez administrację samorządową, sprzyjanie planowaniu i alokacji zasobów, stworzenie motywacji dla pracowników oraz mechanizmów oceny i kontroli. W stosunku do otoczenia zewnętrznego osiągnięcie celu powinno przyczynić się do poprawy jakości i sposobu wykonywania zadań, poprawy dostępności usług, zmiany wartości wskaźników jakości życia, wzrostu poziomowi zadowolenia mieszkańców.

Adam Szewczuk i Magdalena Ziolo stwierdzili, że nie można zarządzać wydatkami publicznymi bez określenia miar pozwalających na podanie stopnia ich realizacji i produktywności⁵⁶. Mierzenie rezultatów pracy instytucji publicznych jest niezbędnym elementem budżetu zadaniowego, gdyż pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy pieniądze wydatkowane na konkretne zadania przynoszą oczekiwane rezultaty. Opracowane mierniki powinny służyć wszechstronnej i precyzyjnej ocenie działań organów oraz zasadności dokonanych wydatków.

56 A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 133.

Przyjęte do oceny mierniki powinny:

- 1) być bezpośrednie – odwzorowywać dokładnie stopień realizacji celu;
- 2) być obiektywne – jednoznacznie określać, czy cel został zrealizowany;
- 3) być adekwatne – powinno dążyć się do stworzenia miernika, który odda w pełni stopień realizacji celu, a gdy niemożliwe jest stworzenie jednej miary, należy dążyć do stworzenia zestawu różnych mierników;
- 4) być odporne na manipulację;
- 5) mieć wiarygodne źródło danych.

Opracowane mierniki powinny mieć charakter ilościowy, który pozwoli na precyzyjny pomiar i analizę skuteczności podjętych działań, oraz zawierać w swojej konstrukcji aspekt praktyczny i niezawodnościowy. Aspekt praktyczny pozwala na pozyskanie danych w odpowiednim czasie przy umiarkowanych kosztach, element niezawodności umożliwia zaś dostarczenie danych odpowiedniej jakości, na podstawie których podejmowane są decyzje⁵⁷. W procesie definiowania celów i mierników niezbędne jest prawidłowe przygotowanie zespołu odpowiedzialnego za wykonanie poszczególnych zadań. Rolą prawidłowo określonych celów i skonstruowanych mierników jest bowiem wskazanie rzeczywistych efektów realizacji zadań (np. nie tylko liczby wybudowanych kilometrów dróg, ale i tego, o ile uległ skróceniu czas przejazdu).

Budżet zadaniowy po raz pierwszy w samorządzie w Polsce zastosowany został w 1994 roku. Pionierem był Kraków, który opracował koncepcję budżetu zadaniowego w ramach Programu Partnerstwa dla Samorządu Terytorialnego. W tym czasie prace nad budżetowaniem rozpoczęły także inne duże miasta: Poznań, Szczecin, Gdańsk i Lublin. Po początkowym okresie pewnej fascynacji budżetowaniem zadaniowym pojawiły się niestety przeszkody w jego zastosowaniu w dłuższej perspektywie, wynikające z dwóch głównych przesłanek:

- 1) barier mentalnościowych i braku wykwalifikowanej, przekonanej do tego narzędzia administracji oraz
- 2) braku podstaw legislacyjnych, które prawnie wymusiłyby zastosowanie budżetu zadaniowego na szczeblu samorządu terytorialnego.

Budżetowanie zadaniowe to instrument bardziej adekwatny do zarządzania finansami lokalnymi, komunalnymi niż centralnymi, które obejmują bardziej abstrakcyjne i trudno mierzalne zadania, takie jak dyplomacja, wymiar sprawiedliwości, urzędy centralne czy obrona narodowa. Usługi społeczne i komunalne dostarczane przez samorząd terytorialny zaspokajają potrzeby konkretnych mieszkańców i społeczności lokalnych, mają mierzalny i operacyjny charakter – ich ujmowanie w formie budżetów zadaniowych jest celowe oraz efektywniejsze niż zadań na szczeblu państwa. W przypadku usług komunalnych oraz społecznych (adresowanych) związki koszt–korzyść są bardziej bezpośrednie i łatwiejsze do pomiaru. Mierzalność zadań publicznych i przypisanie im odpowiednich kosztów finansowych odgrywa fundamentalną rolę w budżetowaniu zadaniowym. Polskie prawo budżetowe nie wymaga opracowywania budżetu zadaniowego

⁵⁷ Budżet zadaniowy...

w jednostkach samorządu terytorialnego, a jedynie na szczęblu budżetu państwa (od 2013 roku). Układ zadaniowy budżetu państwa w Polsce funkcjonuje równolegle z tradycyjnym układem wydatków państwa, jest to w rzeczywistości inny sposób klasyfikowania wydatków, a nie faktyczny budżet zadaniowy, rozumiany jako narzędzie zarządzania efektywnością jednostki.

3.6. Podejście ortodoksyjne w koncepcji nowego zarządzania publicznego a dostosowania iteracyjne

Charakteryzujące koncepcję nowego zarządzania publicznego technokratyczne podejście do reform sektora publicznego zostało w pewien sposób złagodzone w praktyce wraz z upływem czasu, kumulowaniem kolejnych doświadczeń i ocen całego procesu przez różnorodnych interesariuszy. W literaturze zaczęto podnosić znaczenie innych niż mechanizmy rynkowe funkcjonalności sektora publicznego, praktycznych wyzwań w pomiarze efektów działalności podmiotów publiczno-prawnych, różnych uwarunkowań konkretnego miejsca i czasu, niepewności i ryzyka w całym procesie. Transfer zasad i narzędzi zarządzania z sektora prywatnego do publicznego nie przyniósł zadowalających efektów zarówno w krajach rozwijających się, jak i wysoko rozwiniętych. Derick W. Brinkerhoff i Jennifer M. Brinkerhoff zaproponowali cztery wątki w podejściu, które nazwali post-NPM. Te cztery aspekty konstytuujące nowe podejście do reform sektora publicznego to: ekonomia polityczna i instytucje, wyższość funkcjonalnego zarządzania publicznego nad jego formą, iteracyjny i adaptacyjny proces reform, teoria agencji indywidualnej i zbiorowej⁵⁸.

W pierwszym aspekcie nacisk kładzie się na ekonomię polityczną i jakość instytucji, przypisując ważną rolę strukturom oraz narzędziom motywacyjnym w procesie zarządzania. Dorobek ekonomii w tym zakresie wzbogacili Douglass C. North⁵⁹, Daron Acemoglu i James A. Robinson⁶⁰ oraz Francis Fukuyama⁶¹. Przywołani autorzy oceniają zjawisko reform sektora publicznego z perspektywy historycznej i szerokiej

58 D.W. Brinkerhoff, J.M. Brinkerhoff, *Public sector management reform in developing countries: Perspectives beyond NPM orthodoxy*, „Public Administration and Development” 2015, vol. 35, s. 222–237, <https://doi.org/10.1002/pad.1739>

59 D.C. North, J.J. Wallis, B.R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, New York–Cambridge 2009.

60 D. Acemoglu, J. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Books, New York 2012.

61 F. Fukuyama, *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus & Giroux, New York 2011, s. 585.

perspektywy kulturowej, które w procesach reform sektora finansów publicznych wzmocniły znaczenie:

- 1) mechanizmów kontroli społecznej i odpowiedzialności decydentów oraz polityków;
- 2) specyfiki rozwiązań instytucjonalnych i ustroju danego państwa;
- 3) możliwości porozumień i kontraktów społecznych;
- 4) poszczególnych interesariuszy, ich zrozumienia i akceptacji dla wprowadzanych zmian;
- 5) roli wymienionych powyżej elementów dla sukcesu reform.

Ze szczególnie szerokiej perspektywy prowadzi swoje rozważania Fukuyama. Uważa on, że władza państwowa oznacza siłę, jej koncentrację i wykorzystanie. Taka właśnie władza dominowała w osiemnastym wieku, aby następnie ewoluować w wielu krajach (Wielka Brytania, Niderlandy, Szwecja, Dania), inkorporując dwa dodatkowe elementy: praworządność oraz odpowiedzialność władzy publicznej przed obywatelami. Te dwa elementy w różny sposób ograniczają władzę w interesie obywateli. W koncepcji liberalnej demokracji Fukuyamy i rynkowego porządku gospodarczego zauważyć można tradycje socjologiczne, gdyż – w odróżnieniu od liberałów akcentujących rolę *homo oeconomicus* w rozwoju gospodarczym – ten amerykański filozof polityczny i ekonomista uważa raczej, że podstawą i warunkiem rozwoju gospodarki rynkowej jest silna i stabilna instytucja państwa.

Drugi aspekt nowego spojrzenia na reformy sektora publicznego scharakteryzować można jako odejście od tzw. izomorfizmu instytucjonalnego w kierunku koncentracji na najważniejszych funkcjach zarządzania publicznego. Oznacza to nacisk na osiąganie ważnych zakładanych i oczekiwanych celów, a nie na bezrefleksyjne wdrażanie zmian zalecanych na przykład przez zewnętrzne instytucje międzynarodowe, uwzględnienie lokalnych i nieformalnych elementów zarządzania specyficznych dla danego kraju lub obszaru usług czy organizacji. W odróżnieniu od tradycyjnego podejścia do NPM, kładącego nacisk na ograniczenie rozmiarów sektora publicznego, w nowym podejściu akcentuje się znaczenie potencjału administracyjnego, efektywności, wydajności, integralności oraz odpowiedzialności jako elementów pozwalających osiągnąć szeroko rozumiane cele rozwoju społeczno-ekonomicznego, uwzględniającego nie tylko aspekty ilościowe, ale również jakościowe.

Kolejny aspekt omawianej koncepcji post-NPM to iteracyjny (wielokrotny, powtarzający się) i adaptacyjny proces reform, w którym odchodzi się od rozwiązań uniwersalnych na rzecz tzw. podejścia PDIA (*problem-driven iterative adaptation*). W podejściu tym angażuje się krajowych ekspertów (reformatorów) w celu identyfikacji problemów i ich specyfiki, testowania ich możliwych rozwiązań, jasnego określenia celów zmian, przy zaangażowaniu doradców i mediatorów z zewnątrz. Aspekt ten wykrył się na drodze doświadczeń instytucji pomocowych dla krajów rozwijających się, które próbowały odpowiedzieć na pytanie o to, co w dłuższej perspektywie powoduje, że plan i wdrażanie reform sprawiają, iż cały proces kończy się ugruntowanym sukcesem.

Konsekwencją takich rozważań jest również czwarty aspekt, akcentujący znaczenie kapitału ludzkiego w popieraniu, wdrażaniu, krytykowaniu lub korzystaniu z owoców reform. W podejściu tym zwraca się uwagę na rolę w procesach reform, ich inicjowaniu, wdrażaniu i propagowaniu liderów lokalnych, liderów w strukturach administracji państwowej, przedsiębiorców, pasjonatów, „mistrzów” samorządności, stowarzyszeń, fundacji publiczno-prywatnych czy „wysp” doskonałości – innymi słowy różnych przedsięwzięć, konkursów i inicjatyw promujących reformy i dobre praktyki w sektorze publicznym.

W podejściu iteracyjnym ważną rolę odgrywa proces czerpania z dotychczasowych doświadczeń i dostosowywania kolejnych działań i zmian do wniosków z nich płynących. Podejście takie może być owocne w systemach zdecentralizowanych, w których administracje lokalne czerpią z doświadczeń innych samorządów terytorialnych, miast i gmin. Ważne jest również jasne formułowanie celów i efektów reform, aby w przypadku ich częściowych lub całkowitych niepowodzeń można było określić ich przyczyny, przesłanki i uwarunkowania. Adaptacyjny i iteracyjny proces reform powinien uwzględniać również konkluzje wynikające z rozważań poświęconych decentralizacji asymetrycznej.

Ewolucję podejścia do tradycyjnych i nowoczesnych form zarządzania publicznego, a przede wszystkim nowe formy i procesy samoorganizacji społeczności lokalnych⁶², zauważyli badacze holenderscy⁶³, którzy podkreślili, iż społeczne zaangażowanie w sprawy publiczne ulega zmianom, prowadząc do nowych form organizacji usług komunalnych, określanych w literaturze jako samoorganizowanie (*self-organization*). Jest to jeszcze inny trend niż opisywany w części poświęconej budżetowaniu partycypacyjnemu i zadaniowemu, w żaden sposób nie jest on bowiem inicjowany przez administrację i samorządowe władze publiczne. W swoich oryginalnych badaniach José Nederhand, Erik-Hans Klijn, Martijn van der Steen i Mark van Twist porównali poglądy urzędników politycznych z poglądami członków kolektywów społecznościowych na temat zarządzania i idealnej roli rządu w procesach samoorganizacji usług społecznych. Uporządkowali poglądy na tę kwestię, wykorzystując znaną w psychologii i naukach społecznych psychometryczną metodologię (technikę) Q oraz cztery różne perspektywy zarządzania: tradycyjną administrację publiczną, nowe zarządzanie publiczne, zarządzanie siecią (współpracą) i samorządność. Poglądy na badane relacje nie były jednoznaczne, niektórzy urzędnicy (np. duńscy samorządowcy) i kolektywy opowiadali się przeciw bezpośredniemu zaangażowaniu urzędników politycznych, inni przeciwnie – wykazywali preferencje dla bardziej bezpośrednich i interaktywnych relacji pomiędzy rządem a kolektywami społecznościowymi. Ogólnie rzecz ujmując, żadna z badanych grup nie była silnym

62 Grupa osób, która inicjuje i wykorzystuje określone społeczne usługi zbiorowe.

63 J. Nederhand, E.-H. Klijn, M. van der Steen, M. van Twist, *The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer?*, „Policy Sciences” 2019, vol. 52, s. 233–253, <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>

zwolennikiem wskaźników wydajności związanych z NPM ani silnego zaangażowania polityków, charakterystycznego dla tradycyjnego modelu administracji publicznej. Autorzy badań wyróżnili dwa główne typy profili zarządzania. Pierwszy typ postrzega „idealną” współpracę jako „czystą” i nieco radykalną samorządność, urzędnicy polityczni powinni zachowywać dystans i nie angażować się w sprawy organizacji kolektywnych, a jedynie tworzyć korzystne warunki ich funkcjonowania. Ten rodzaj zarządzania jest reprezentowany przez tzw. facylitatorów (pomocników, mediatorów) i niezależnych ekspertów. Drugi typ zarządzania ma na celu współtworzenie wartości publicznej, dąży do bardziej bezpośrednich i interaktywnych relacji między rządem a kolektywami społecznymi. Zwolennicy tego typu zarządzania, reprezentowani przez tzw. przedsiębiorców i zwolenników sieci, widzą rolę kolektywów jako elementu szerszej polityki publicznej. Tabela 3.5 przedstawia ogólną charakterystykę opisywanych profili.

Tabela 3.5. Cztery profile relacji, zarządzania i współpracy pomiędzy rządem a kolektywami lokalnymi

Wyszczególnienie	Perspektywa teoretyczna	Poglądy na relacje, powiązania i współpracę	Wskazówki dla urzędników politycznych
1	2	3	4
Urzędnicy polityczni			
Pomocnicy	Samorządność, ale również zarządzanie siecią.	Zarządzanie jako ułatwienie. Kolektywy określają własne kierunki i zasady funkcjonowania, rola rządu polega na łączeniu różnych stron.	Nie przeszkadzaj ani nie przejmuj zadań, tylko zapewniaj wsparcie. Pozwól kolektywom na samozarządzanie, z pozycji zewnętrznej łącz kolektywy z odpowiednimi stronami i ułatwiaj proces współpracy.
Zwolennicy sieci	Perspektywa tradycyjnego zarządzania publicznego i zarządzanie siecią.	Zarządzanie jako zabezpieczenie wartości publicznych. Wartości takie jak równość, demokracja i przejrzystość są kluczowe w podejściu do zarządzania.	Zapobiegaj niepożądanym sytuacjom i wykorzystuj podejście włączające. Upewnij się, że pojawienie się kolektywów nie prowadzi do wykluczenia i/lub arbitralności. W tym samym czasie stymuluj kolektywy do konsultacji i współpracy z innymi podmiotami.

1	2	3	4
Kolektywy			
Niezależni	Samorządność, ale również zarządzanie siecią.	Zarządzanie jako włączenie i pełnomocnictwo. Kolektywy określają własny kierunek i zasady gry. Rola rządu jest drugorzędna, polega jedynie na łączeniu odpowiednich stron.	Utoruj drogę do wolności i łączności. Dbaj o to, aby kolektywom dano wolność rozwijania się w wybranym przez siebie kierunku i jednocześnie zapewniaj możliwości współpracy różnych interesariuszy i stron.
Przedsiębiorcy	NPM, samorządność i tradycyjne zarządzanie publiczne.	Zarządzanie jako praktyka aktywna, o charakterze mieszanym. Kierunki rozwoju wyznaczają same kolektywy. Rząd z jednej strony zabezpiecza wartości i dobra publiczne, a z drugiej motywuje kolektywy systemem nagród oraz likwiduje bariery rozwoju.	Usuwać przeszkody i nagradzać dobre kolektywy. Usuń przeszkody i bariery oraz nagradzaj kolektywy, kiedy osiągną dane cele polityki społecznej.

Źródło: J. Nederhand, E.-H. Klijn, M. van der Steen, M. van Twist, *The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer?*, „Policy Sciences” 2019, vol. 52, s. 246, <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>

Warto zauważyć, że opcja druga, określana jako przedsiębiorcy i zwolennicy sieci, postrzega rząd i urzędników politycznych jako partnerów lub platformę pomagającą w realizacji społecznych ambicji kolektywów i podmiotów komunalnych. Jednak obie te grupy różni podejście do zarządzania i szczegółowe spojrzenie na problemy. Przedsiębiorcy uważają, że ich wpływ na kreowanie wartości oraz dóbr publicznych faktycznie powinien być nagradzany, podczas gdy zwolennicy sieci widzą swoje zaangażowanie bardziej w łączeniu i podejmowaniu współpracy. Jest to drobna, ale istotna różnica w subiektywnym podejściu do pewnej filozofii zarządzania w sektorze publicznym.

3.7. Nowe zarządzanie publiczne i decentralizacja a problem korupcji

Decentralizacja sektora publicznego i finansów publicznych umożliwia konkurencję pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi i w ten sposób przyczynia się do zwiększenia wydajności i efektywności gospodarowania w systemach federacyjnych. W literaturze wymienia się kilka okoliczności wzmacniających efektywność funkcjonowania sektora publicznego w warunkach decentralizacji⁶⁴: lepsze dostosowanie usług do preferencji mieszkańców, oddolną kontrolę i zwiększenie odpowiedzialności przed mieszkańcami, ograniczenie niebezpieczeństwa Lewiatana, czyli nieuzasadnionego wzrostu sektora i administracji publicznej, polepszenie jakości, ilości i dostępu do lokalnych usług publicznych oraz ograniczenie renty monopolistycznej i korupcji.

Problemy korupcji polityków i związanej z tym korupcji na pograniczu sektora prywatnego i publicznego zauważane są najczęściej w krajach rozwijających się, ale jest to sprawa bardziej złożona. Korupcja oznacza wykorzystanie swojej funkcji lub pozycji w strukturach władzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub niemajątkowych. W szczególności dotyczy to osób zarządzających środkami publicznymi, podejmujących decyzje związane z tymi środkami czy funkcjonariuszy publicznych podejmujących decyzje, które mają wpływ na sytuację dochodową i majątkową osób trzecich. Problem korupcji narasta, gdyż zwiększa się zakres sektora publicznego w gospodarce i coraz większa część PKB jest alokowana przez budżet. Korupcja może przybierać bardzo różne formy, które można uporządkować w czterech obszarach:

- 1) drobna, indywidualna korupcja w administracji publicznej i podmiotach sektora publicznego;
- 2) duże nadużycia korupcyjne przedstawicieli władzy, elit politycznych i administracyjnych;
- 3) działania władz legislacyjnych, administracyjnych, politycznych niezgodne z interesem publicznym, powoływanie się na wpływy i płatna protekcja;
- 4) protekcjonizm, ochrona, pomoc i paternalizm wobec rodziny, tej samej grupy zawodowej, kulturowej, geograficznej lub etnicznej.

Korupcja w sektorze publicznym oznacza w konsekwencji nieudane zarządzanie w sektorze publicznym, a korupcja o bardzo dużych rozmiarach – klęskę instytucji państwa. Czynniki, które wpływają na ograniczenie korupcji w sektorze publicznym, to między innymi jakość zarządzania, rodzaj i zakres odpowiedzialności władz publicznych i administracji przed obywatelami, skuteczna legislacja przeciwdziałająca zjawiskom i działaniom niepożądanym, transparentność decyzji i procesów zachodzących w sektorze publicznym, dostęp do informacji.

64 R. Boadway, A. Shah, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 499 i nast.

Na poziomie koncepcyjnym powody, źródła korupcji i metody jej przeciwdziałania pogrupować można w trzy obszary⁶⁵: model agencji, perspektywę NPM oraz podejście neoinstytucjonalne. Model agencji, nazywany też modelem głównego agenta (kierownika), to podejścia, w których wspólnym mianownikiem jest założenie motywowania przez agenta urzędników do uczciwego, zgodnego z prawem i dobrem publicznym zarządzania środkami publicznymi. W ujęciu tym zainteresowani własnymi korzyściami urzędnicy wchodzi na drogę korupcji, jeśli oczekiwane korzyści z procederu przekraczają możliwe kary i koszty. Korupcja może być ograniczona w tym podejściu w różny sposób przez: ograniczenie sektora publicznego w gospodarce lub liczbę transakcji, na które wpływ mają decyzje urzędników, wprowadzenie wysokich kar za nadużycia, opracowanie skutecznych barier prawnych i legislacyjnych ograniczających możliwości korupcji, decentralizację sektora publicznego umożliwiającą bezpośrednią, bliższą kontrolę decydentów przez lokalną społeczność. Kwestie lokalizacji działań oraz decentralizacji władzy mają ważne konotacje w kontekście korupcji. W wieloszczeblowych systemach władz publicznych pojawiają się bowiem nowe formy i niebezpieczeństwa nadużyć władzy. Pokusy nadużyć (również korupcji politycznej) pojawiać się mogą na przykład w sytuacji dominacji subwencji i dotacji o charakterze dyskrecyjnym, zależnym od decyzji decydenta wyższego szczebla. Badania i modele łączące takie ogniwa jak model agencji i decentralizacja–centralizacja nie dają jednoznacznych odpowiedzi na pytanie o to, jaki wpływ na korupcję mogą mieć relacje państwo–samorząd. Andrei Shleifer i Robert W. Vishny analizowali przyczyny korupcji, jej negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy i wskazali, badając modele teoretyczne, iż decentralizacja władzy zwiększa niebezpieczeństwo korupcji⁶⁶. W systemie scentralizowanym istnieje bowiem pewien monopol, podczas gdy w systemie zdecentralizowanym każdy szczebel władzy publicznej może zachowywać się jak niezależny monopolista w swoich decyzjach i zezwoleniach, z którymi mogą wiązać się zachowania korupcyjne. Jednocześnie autorzy ci stwierdzili w konkluzjach, iż konkurencja polityczna i gospodarcza ograniczają korupcję. Konkurencja polityczna zwiększa transparentność decyzji publicznych, podobnie konkurencja pomiędzy agencjami (jednostkami samorządu terytorialnego) w dostarczaniu dóbr publicznych ogranicza korupcję, można więc założyć, że decentralizacja może mieć korzystny wpływ na ograniczenie korupcji w odpowiednich warunkach instytucjonalnych i legislacyjnych. Pranab Bardhan i Dilip Mookherjee wskazali na przykład na znaczenie rozwoju demokracji, edukacji i świadomości wyborców na poziomie krajowym i lokalnym⁶⁷. Z kolei Christopher

65 Tamże, s. 521 i nast.

66 A. Shleife, R.W. Vishny, *Corruption*, „The Quarterly Journal of Economics” 1993, vol. 108, no. 3, s. 599–617.

67 P. Bardhan, D. Mookherjee, *Decentralizing Anti-Poverty Program Delivery in Developing Countries*, „Working Paper”, University of California, Barkley 2000.

J. Waller, Thierry Verdier i Roy Gardner, badając wpływ korupcji na gospodarkę w hierarchicznym układzie władzy, użyli pojęcia scentralizowanej i zdecentralizowanej korupcji⁶⁸. Ich zdaniem korupcja zdecentralizowana to system, w którym wysocy urzędnicy państwowi czerpią stałe, określone korzyści z bezpośredniej działalności korupcyjnej biurokratów najczęściej niższego szczebla, natomiast w systemie scentralizowanym kwoty korzyści majątkowych określone są na wyższym szczeblu, a następnie dzielone i redystrybuowane po pozostawieniu określonej kwoty. Autorzy zasugerowali, że zdecentralizowana korupcja oznacza mniejszą ogólną korupcję w całej gospodarce, ale też wyższe łapówki na przedsiębiorcę *per capita* i mniejszy legalny rynek pracy – wyniki są jednak bardzo zróżnicowane i zależne od specyfikacji modelu. W wymienionych badaniach koncentrowano się na ujęciu hierarchicznym, z kolei Christian R. Ahlin analizował problem w perspektywie horyzontalnej, uwzględniając efekty zróżnicowanych modeli decentralizacji regionalnej i biurokratycznej⁶⁹. Jego analizy teoretyczne wskazały na znaczenie mobilności agentów i biurokratów, co świadczyć może o źle rozumianej konkurencji. Przy założeniu ograniczonej i nieperfekcyjnej mobilności korupcja maleje w warunkach decentralizacji regionalnej oraz rośnie w warunkach decentralizacji biurokracji, wpływ na poziom korupcji ma odpowiedzialność polityczna przed wyborcami oraz wysokość wynagrodzeń urzędników.

W obszarze związanym z elementami NPM coraz częściej podkreśla się fundamentalne rozbieżności pomiędzy mandatem (umocowaniem) sektora publicznego, jego otoczeniem, kulturą funkcjonowania i potencjałem organizacyjnym. Politycy, urzędnicy i administracja mają w tym ujęciu tendencje do działań oportunistycznych, stąd postulat konieczności wprowadzenia służby cywilnej i reform politycznych, których celem byłby swego rodzaju kontrakt pomiędzy władzą a obywatelami. W ramach kontraktu władze publiczne powinny zapewnić odpowiednią organizację i finansowanie preferowanych przez obywateli usług publicznych i byłyby zatrudnione, dopóki właściwie realizowałyby swoje obowiązki. Paradygmat swego rodzaju kontraktu oraz konkurencji, outsourcingu, zróżnicowanych form w dostarczaniu usług publicznych ogranicza możliwości korupcji. Wzmocnienie zaangażowania i kontroli obywatelskiej może być narzędziem do zwiększenia odpowiedzialności polityków i urzędników, jednak z drugiej strony konkurowanie w zdobywaniu zamówień publicznych, przetargach i koncesjach może być źródłem zachowań korupcyjnych. Niebezpieczeństwa takie pojawiają się w sytuacjach oddzielenia nabywcy usług od podmiotu odpowiedzialnego za ich wytworzenie. Ponadto w systemie bardzo zdecentralizowanym słabsza jest kontrola sektora samorządowego i agencji lokalnych przez władze centralne, co również sprzyjać może zachowaniom korupcyjnym.

68 Ch.J. Waller, T. Verdier, R. Gardner, *Corruption: Top down or bottom up?*, „Economic Inquiry, Western Economic Association International” 2002, vol. 40(4), s. 688–703.

69 Ch.R. Ahlin, *Corruption: Political determinants and macroeconomic effects*, „Vanderbilt University Department of Economics Working Papers”, no. 0126, Vanderbilt University Department of Economics, Nashville 2001, s. 1–47.

Ostatni z wymienionych obszarów – model neoinstytucjonalny – charakteryzuje się nieco zmodyfikowanymi argumentami dotyczącymi źródeł korupcji. Główny nacisk kładzie na problem oportunistycznych zachowań urzędników publicznych, które możliwe są w warunkach słabego społeczeństwa obywatelskiego lub wynikają z wysokich kosztów transakcyjnych pociągnięcia urzędników do odpowiedzialności za zachowania korupcyjne. Przywoływane są również argumenty charakterystyczne dla nowej ekonomii politycznej, związane z asymetrią informacji. W ujęciu tym obywateli traktuje się jak podmioty o ograniczonej racjonalności, wynikającej z niepełnego dostępu do informacji. Zwiększony dostęp do informacji związany jest z kolei najczęściej z wyższymi kosztami transakcyjnymi.

Badania, których przedmiotem był wpływ decentralizacji na ograniczenie korupcji, nie przyniosły jednoznacznych wyników, ale analizy Banku Światowego w odniesieniu do kilku krajów rozwijających się pozwoliły na identyfikację czterech głównych uwarunkowań i źródeł korupcji⁷⁰. Są nimi: brak silnej legitymacji władz państwowych jako strażnika „interesu publicznego”, przepisy prawa chroniące interes publiczny i ich skuteczne egzekwowanie, nieefektywność rozwiązań instytucjonalnych związanych z partycypacją obywatelską oraz odpowiedzialnością decydentów i polityków za nadużycia, słabe zaangażowanie głównych liderów państwowych w skuteczną walkę z korupcją. Poważnym problemem w krajach rozwijających się jest większa chęć do zachowania *status quo* niż faktyczna wola walki z korupcją i wprowadzanie strategii antykorupcyjnych, konieczna jest więc aktywność i zaangażowanie podmiotów zewnętrznych, na przykład grup obywatelskich, mediów i organizacji międzynarodowych. Nic więc dziwnego, że od wielu lat organizacje międzynarodowe i ekonomiści zwracają uwagę na konieczność wprowadzenia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych w systemach finansów publicznych⁷¹.

W literaturze wymieniane są zarówno argumenty wskazujące na to, że decentralizacja władzy publicznej zwiększa niebezpieczeństwo i zakres korupcji, jak i argumenty przeciwnie⁷². Wśród tych mówiących, iż korupcja wzrasta wraz z lokalizacją oraz decentralizacją, wymienia się:

- 1) kontakty osobiste i personalizm, które redukują profesjonalizm oraz zbliżają obywatela i urzędnika, ułatwiając w ten sposób zachowania nieetyczne;
- 2) słabą kontrolę, monitorowanie i nadzór w ujęciu wertykalnym, co jest naturalną konsekwencją pełnej decentralizacji;
- 3) decentralizację fiskalną, rozrastanie się instytucji, zatrudnienia i urzędów publicznych na różnych szczeblach władzy oraz jej nadużywanie w pewnym oddaleniu od centralnych sił politycznych;

70 *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank, Assistance – A Review of Process since 1997. Report no. 29620*, World Bank, Washington 2004, s. 47–49.

71 Por. szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa 2010, s. 26 i nast.

72 R. Boadway, A. Shah, *Fiscal Federalism...*, s. 531–537.

- 4) decentralizację polityczną i brak dyscypliny na niższych szczeblach władzy, co powoduje uzależnienie od jej decyzji działań przedsiębiorców i inwestorów;
- 5) pojawianie się grup interesów na szczeblu lokalnym.

Wśród argumentów przemawiających za tym, iż lokalizacja ogranicza możliwości korupcji i zachowań korupcyjnych, wymienia się z kolei:

- 1) konkurencję pomiędzy władzami lokalnymi i lokalnymi społecznościami;
- 2) wyższy poziom informacji oraz większe możliwości wyrażania swoich opinii przez obywateli;
- 3) mniejsze oczekiwane korzyści z korupcji, ale większe prawdopodobieństwo jej ujawnienia i kary;
- 4) decentralizację polityczną i administracyjną, które zmniejszają asymetrię informacji;
- 5) decentralizację fiskalną, która pozytywnie wpływa na zakres i jakość lokalnych usług publicznych.

W argumentach tych zauważyć można bezpośrednie odniesienia do korzyści płynących z przeniesienia decyzji i odpowiedzialności bliżej obywateli. Są to argumenty tradycyjnie związane z korzyściami płynącymi z decentralizacji w porównaniu z systemami scentralizowanymi. Oczywiście w każdych warunkach, również w warunkach decentralizacji, konieczne są odpowiednie rozwiązania legislacyjne i instytucjonalne na szczeblu lokalnym i regionalnym, zaangażowanie i kontrola obywatelska.

Wielowymiarowy i bardzo skomplikowany charakter zarządzania i podejmowania decyzji w sektorze publicznym wyraża się również w tym, iż obejmują one aspekty etyczne i moralne. Promowanie interesu publicznego w merkantylistycznym i liberalnym podejściu do zarządzania sektorem publicznym napotyka wiele barier i sprzeczności. Interes publiczny musi być odpowiednio zdefiniowany do celów praktyki i obejmuje przyjęte normatywne podstawy działania w administracji, oparte na ściśle określonych zasadach, normach i standardach, w tym również etycznych. Jednocześnie żadne podstawy legislacyjne, będące pewną bazą (hamulcem) niepożądanych zachowań i postaw, nie zastąpią kształtowanych przez środowisko i wykształcenie poglądów i wartości etycznych. Modele etycznych zachowań i etycznego podejmowania decyzji w sektorze publicznym uwzględniają zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Ogólny model zachowania w procesie etycznego podejmowania decyzji obejmuje następujące elementy: sytuację i dylematy etyczne, wrażliwość etyczną, oceny etyczne, wybory i zachowania⁷³. Uwzględnienie norm i standardów moralno-etycznych czy jakichkolwiek kwestii etycznych w procesie nowoczesnego zarządzania publicznego stanowi ogromne wyzwanie zarówno dla teorii, jak i praktyki. Nigdy nie będą to kwestie jasne i bezdyskusyjne, gdyż dotyczą wyznawanych i uznawanych wartości.

73 D. Ondrova, *Challenges of modern public administration and ethical decision-making*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 255–279, <https://doi.org/10.4467/24497800R17.015.7066>

Rozdział 4

Decentralizacja państwa i decentralizacja fiskalna a hipoteza Lewiatana

4.1. Pojęcie hipotezy Lewiatana i jej ewolucja

Lewiatan to, jak już wyjaśniono, legendarny potwór morski wspomniany kilkakrotnie w *Starym Testamencie* i opisany obrazowo w *Księdze Hioba* (rozdziały 40 i 41). Zjawisko (niebezpieczeństwo) Lewiatana zostało zasygnalizowane już w 1975 roku w pracy Buchanana pt. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Lewiatan*. W 1980 roku Brennan i Buchanan sformułowali zależność znaną do dziś jako „hipoteza Lewiatana”, która została już przytoczona wcześniej. W oryginale brzmi ona: „Total government intrusion into economy should be smaller, *ceteris paribus*, the greater the extent to which taxes and expenditure are decentralised”¹. Całkowita ingerencja rządu w gospodarkę powinna być, przy pozostałych warunkach stałych, tym mniejsza, im większy jest stopień decentralizacji podatków i wydatków publicznych. Dotyczy to także ogólnego zakresu sektora publicznego oraz jego efektywności w warunkach decentralizacji. Omawiana zależność została potraktowana przez ekonomistów dość szeroko i była badana w bardzo różnorodnych powiązaniach.

Początkowe rozważania Brennana i Buchanana koncentrowały się wokół możliwości generowania dochodów przez państwo w czasie legislacyjnego kształtowania systemów fiskalnych oraz wpływów różnych konstrukcji podatkowych na wysokość dochodów i reakcje podatników. Na podstawie swoich analiz argumentowali oni między innymi, że zakładając inne czynniki jako stałe i opodatkowując kompleksowo dochód za pomocą podatku dochodowego, przychody z podatku

1 G. Brennan, J.M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge 1980, s. 185.

dochodowego mają pozytywny wpływ na wzrost zagregowanych dochodów publicznych. Podobny efekt mają możliwości zadłużania się, zwłaszcza w okresie przed wyborami i jeśli decydenci zakładają, że ich władza ma charakter przejściowy. W późniejszym okresie zależność skłonności do zadłużania się od cyklu wyborczego była wielokrotnie potwierdzana empirycznie dla wszystkich szczebli władz publicznych. Brennan i Buchanan wskazali na kilka ciekawych elementów, które mogą ograniczać generowanie dochodów przez władze i sugerowali, że struktury federalne (zdecentralizowane) mogą odegrać rolę hamulca w działaniach profiskalnych i w rozrastaniu się sektora publicznego. Miała temu służyć decentralizacja dochodów i wydatków publicznych, ale przy założeniu dużej liczby stosunkowo homogenicznych, konkurujących ze sobą jednostek terytorialnych. Konkurowanie możliwe jest przy założeniu dużej mobilności mieszkańców oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Ostatnie z założeń od początku wywoływało lawinę krytyki, gdyż duża mobilność charakteryzuje tradycyjnie Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, a w znacznie mniejszym stopniu kraje europejskie, w których dodatkowo jest mniej krajów federalnych niż unitarnych. W warunkach amerykańskich koncepcja konkurowania terytorialnego i mobilności nie była jednak tak abstrakcyjna, wydawała się ciekawą konstrukcją intelektualną. Michael A. Nelson opublikował w 1986 roku wyniki badań opartych na uproszczonym modelu zachowań politycznych i fiskalnych władz na różnych szczeblach oraz próbował wyjaśnić, w jakim stopniu dochody publiczne ogółem są generowane przez poszczególne elementy struktury federalnej². Wyniki częściowo potwierdziły założenia hipotezy Lewiatana. Największe możliwości generowania dochodów publicznych ogółem wykazał zdecentralizowany podatek od dochodów osób fizycznych oraz podatek od sprzedaży o szerokiej podstawie opodatkowania, w mniejszym zaś stopniu podatek dochodowy od korporacji. Jednocześnie badania ilościowe wykazały, iż ograniczenia i limity na podatek od nieruchomości nie mają wpływu na możliwości generowania dochodów. Taki wpływ zaobserwowano jednak w przypadku zmiennej „limit zadłużenia”. Silne poparcie uzyskała hipoteza, iż duża liczba konkurujących ze sobą jednostek terytorialnych ogranicza możliwości generowania dochodów, ale paradoksalnie w badaniach tych nie została zweryfikowana pozytywnie hipoteza o ograniczającym wpływie decentralizacji władztwa podatkowego i nakładania podatków na zagregowane dochody publiczne. Niewątpliwie na niejednoznaczne wyniki badań ekonometrycznych wpływają zróżnicowane struktury systemów podatkowych, w szczególności różny zakres podstawy opodatkowania, bezpośrednie lub pośrednie sięganie do źródła podatku oraz bardzo różne znaczenie fiskalne poszczególnych podatków. Podatki od nieruchomości, mimo dużego znaczenia w budżetach lokalnych i zarządzaniu gospodarką lokalną, mają najczęściej niewielkie znaczenie fiskalne w porównaniu do podatku dochodowego i podatku

2 M.A. Nelson, *An empirical analysis of state and local tax structure in the context of the Leviathan model of government*, „Public Choice” 1986, vol. 49, s. 283–294.

VAT. Z drugiej strony nie sposób pominąć różnorodnych funkcji pozafiskalnych podatków od nieruchomości w gospodarce komunalnej. Najczęściej podatki od nieruchomości są ważnym instrumentem fiskalnym i pozafiskalnym zarządzania gospodarką w samorządach terytorialnych.

W tradycyjnym podejściu zakładano, że władze lokalne to jednostki maksymalizujące dochody budżetowe przez nakładanie na lokalne społeczności nadmiernych obciążeń podatkowych w celu realizacji swoich oportunistycznych (partykularnych) interesów. Podobnie jak na wyższych szczeblach władzy, samorządowcy to decydenci maksymalizujący korzyści ze swoich decyzji lub wręcz oportunistyczni politycy maksymalizujący swoje szanse wyborcze. Ograniczeniem tych niekorzystnych zjawisk miała być duża liczba konkurujących ze sobą władz terytorialnych i możliwość przenoszenia się mieszkańców do innych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki późniejszych badań empirycznych nie potwierdziły jednak jednoznacznie systematycznych zależności pomiędzy rozmiarami sektora publicznego i liczbą konkurujących jednostek.

W ciekawym kontekście zjawisko rozmiarów sektora publicznego badali ekonomiści amerykańscy w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku³. Ich zdaniem przedmiotowe rozważania w literaturze poświęconej finansom publicznym i wyborowi publicznemu w tamtym okresie przebiegały dwukierunkowo. Jeden z kierunków związany był z problemem iluzji fiskalnych i zakładał, że percepcja kosztów sektora publicznego przez podatników może być „zamazywana” przez sposób, w jaki dochody publiczne są gromadzone. Drugi kierunek opierał się za założeniu stresu fiskalnego, który zakłada, że dywersyfikacja podatków może przyczyniać się do redukcji nieprawidłowości w dostarczaniu usług publicznych i również obniżać ich koszty. Oba podejścia zakładały ścisły i bezpośredni związek pomiędzy dywersyfikacją podatków a rozmiarami sektora publicznego, ale ich uwarunkowania były zupełnie odmienne. Zjawisko iluzji fiskalnych opiera się bowiem na założeniu niewłaściwej lub niepełnej wiedzy i niedostatecznym dostępie do informacji, które prowadzą do rozrastania się nieefektywnych struktur sektora publicznego w warunkach wysokiej dywersyfikacji i decentralizacji systemów podatkowych. Natomiast w koncepcji stresu fiskalnego zakłada się, że opinia publiczna i podatnicy mają bardzo dobry dostęp do informacji oraz że zależność pomiędzy dywersyfikacją podatków i rozmiarami sektora publicznego odzwierciedla korzyści ze stabilizacji dochodów podatkowych. Ten tok myślenia skłania do uwzględnienia zarówno aspektu wrażliwości dochodów podatkowych na zmiany PKB, jak i podziału dochodów podatkowych w układzie pionowym, czyli przypisania ich do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Pogłębiając badania, Walter Misiolek i Harold Elder⁴ próbowali oddzielić wpływ iluzji fiskalnych i stresu

3 W.S. Misiolek, H.W. Elder, *Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments*, „Public Choice” 1988, vol. 57, s. 233–245.

4 Tamże.

fiskalnego. Wyniki ich uproszczonego modelu (ograniczone uwzględnienie elastyczności podatkowej) wskazały na małą istotność iluzji, ale pewne znaczenie stresu fiskalnego. Konsekwencją eksportu podatkowego był zauważalny wzrost dochodów i wydatków publicznych, a w stanach, w których obowiązywały limity prawne podwyższania podatków i wydatków ich poziom był niższy. Wyniki tych badań wykazały również, że wpływ iluzji fiskalnych na rozmiary sektora jest bardzo wrażliwy ze względu na sposób specyfikacji modelu ekonometrycznego. W tym czasie w bardzo ograniczonym zakresie uwzględniano polityczne uwarunkowania podwyższania podatków, późniejsze podejście było szersze i uwzględniało nie tylko proces demokratyczny, ale również cykle wyborcze i sytuację finansową w sektorze finansów publicznych, silnie uwarunkowaną sytuacją makroekonomiczną w całej gospodarce. Nie można również zapominać o szerokim zakresie procesów decentralizacji, który nastąpił w wielu krajach w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i którego konsekwencją było pojawienie się wielu nowych iluzji fiskalnych⁵.

4.2. Wpływ decentralizacji na ograniczenie zjawiska Lewiatana w świetle wyników badań empirycznych

Badania empiryczne poświęcone wzrostowi sektora publicznego prowadzone były na szeroką skalę i w różnych kierunkach. Analizy ilościowe, ze względu na różne specyfikacje modelu, stopień decentralizacji, miary sektora publicznego i różne systemy finansowania samorządów, przynosiły jednak zgoła odmienne rezultaty.

Bezpośrednie zależności pomiędzy decentralizacją fiskalną a rozmiarami sektora publicznego zweryfikowały na podstawie piętnastu krajów Unii Europejskiej Aurélie Cassette i Sonia Paty⁶. Ze względu na praktyczne trudności pomiaru decentralizacji fiskalnej wykorzystano dwie miary: stopień decentralizacji własnych dochodów podatkowych oraz stopień nierównowagi pionowej (miernikiem był udział transferów w wydatkach ogółem samorządów terytorialnych). Rozmiar

5 B. Guziejewska, *Rodzaje i zakres iluzji fiskalnych wśród polskich radnych w świetle wyników badań jakościowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 3, s. 58–67; B. Guziejewska, *Fiscal illusions in local self-government finance. Complementarity of qualitative and quantitative methods*, „Journal of US-China Public Administration” 2016, vol. 13, no. 7 (serial number 129), s. 483–489.

6 A. Cassette, S. Paty, *Fiscal decentralization and the size of government: A European country empirical analysis*, „Public Choice” 2010, vol. 143, s. 173–189, <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9496-x>

sektora mierzony był wydatkami na poziomie zagregowanym, rządowym i lokalnym. Wyniki tych badań wskazały na duże znaczenie nierównowagi pionowej w zwiększaniu rozmiarów sektora publicznego, co można zinterpretować jako potwierdzenie zjawiska *flypaper effect*. Decentralizacja dochodów prowadziła w tym modelu do ograniczania zakresu sektora państwowego, ale jednocześnie powodowała wzrost sektora samorządowego i w rezultacie zwiększanie rozmiarów całego sektora publicznego, szczególnie w długim okresie. Tym samym zwiększanie autonomii dochodowej samorządu terytorialnego może prowadzić do nieoczekiwanego czy niepożądanego zwiększania rozmiarów całego sektora publicznego. Badania Cassette i Paty nie uwzględniały rodzajów podatków i dochodów lokalnych przyczyniających się do zjawiska Lewiatana. Lukę w tym zakresie wypełniły badania ekonomistów włoskich, którzy w szczególności uwzględnili podatki lokalne, na które wpływ mają władze lokalne, i odseparowali je od innego, coraz popularniejszego źródła finansowania budżetów lokalnych, jakim są podatki wspólne⁷. Wyniki modelowania opartego na grupie krajów OECD wskazały na podatki od nieruchomości jako skuteczną barierę ograniczającą wzrost lokalnych wydatków publicznych i – podobnie jak we wcześniejszych badaniach – niepożądany efekt subwencji i dotacji. Duże znaczenie ma lokalna odpowiedzialność fiskalna za całość lub część podatków lokalnych i jej brak w przypadku podatków wspólnych, które najczęściej podlegają władzy państwowej. Podatki od nieruchomości są koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem ograniczającym Lewiatana. Skutecznym hamulcem stają się one w warunkach, gdy system dochodów lokalnych opiera się faktycznie na podatkach lokalnych zarządzanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, a nie na przykład na systemie podatków wspólnych, tzw. udziałach w podatkach państwowych czy dodatkach do podatków państwowych. Korzystniejsze rozwiązania stanowią więc systemy separacji podatków pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych – w tym kontekście zdecydowanie przeważają nad systemami podatków wspólnych i dochodami o charakterze transferów.

Duży wkład w wyjaśnianie problemów decentralizacji finansowej w kontekście zjawiska Lewiatana wniosły wieloletnie badania zespołu w składzie John Ashworth, Emma Galli i Fabio Padovano⁸. Praca opublikowana w 2013 roku wzbogaciła dotychczasowy dorobek w kilku aspektach. Po pierwsze, autorzy uwzględnili konsekwencje rodzaju i stopnia decentralizacji przez rozróżnienie samodzielności finansowej dochodowej i wydatkowej. Rozróżnienie, w jaki sposób finansowane są wydatki jednostek samorządu terytorialnego (z podatków lokalnych czy

7 P. Liberati, A. Sacchi, *Tax decentralization and local government size*, „Public Choice” 2013, vol. 157, s. 183–205, <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9937-9>

8 J. Ashworth, E. Galli, F. Padovano, *The effects of decentralization on the dynamics of public spending programs* „CREM-CNRS Working Paper” 2012, no. 5; J. Ashworth, E. Galli, F. Padovano, *Decentralization as a constraint to Leviathan: A panel cointegration analysis*, „Public Choice” 2013, vol. 156, s. 491–516.

z subwencji z budżetu państwa), jest często niesłusznie pomijane. Po drugie, uwzględniono niezwykle ważny aspekt efektów krótko- i długoterminowych na zwiększanie zakresu sektora publicznego. W tym celu użyto narzędzi skointegrowanej analizy panelowej. Nierozróżnianie efektów, związków oraz uwarunkowań krótko- i długoterminowych może być przyczyną różnych wyników badań i braku często obserwowanej w badaniach empirycznych istotności statystycznej w związkach pomiędzy decentralizacją i rozrastaniem się administracji publicznej⁹. W badaniu panelowym wykorzystano grupę 28 krajów w latach 1976–2000. Zakres badań był szeroki pod względem instytucjonalnym, politycznymi i geograficznym. Mogłoby to być potraktowane jako pewne ograniczenie, ale autorzy wykorzystali to do zbadania, czy wyniki wyłaniające się z szacunków są odporne na zmiany zmiennych, próby badawczej i specyfikacji modelu. Wyniki badań i wnioski okazały się wrażliwe na te zmiany. Wyniki wykazały, że dochody własne samorządów terytorialnych działają ograniczająco na rozmiary sektora publicznego, natomiast subwencje z budżetu państwa mają wpływ przeciwny w długim okresie. Ponadto większa decentralizacja wydatków prowadzi do wyższych wydatków publicznych ogółem, ale efekt jest słabszy w krótkim okresie. W krótkim okresie nie zauważono bezpośrednich i jasnych efektów lokalnych uprawnień do pozyskiwania dochodów dla stymulowania rozrostu sektora publicznego.

Z kolei Jon H. Fiva¹⁰ zwrócił uwagę na znaczenie struktury dochodów samorządowych i wyróżnił dochody podatkowe, na które jednostki samorządu terytorialnego mają duży wpływ, i które charakteryzują się autonomią podatkową, i takie, w przypadku których autonomia jest bardzo ograniczona. W Polsce taka sytuacja określana jest mianem ograniczonego władztwa podatkowego. Badania Fivy oparte były na analizie ekonometrycznej danych panelowych z 18 krajów OECD i ich celem było zbadanie wpływu decentralizacji fiskalnej na poziom i strukturę wydatków. Badania wykazały, iż decentralizacja podatków ma ograniczający wpływ na rozmiary sektora publicznego i oddziałuje na strukturę wydatków, natomiast decentralizacja wydatków publicznych przyczynia się do rozrastania sektora publicznego. Ograniczający wpływ decentralizacji dochodów publicznych wynikał między innymi z ograniczenia transferów socjalnych, natomiast stymulujący wpływ decentralizacji wydatków związany był ze zwiększoną konsumpcją w sektorze publicznym.

Założenie dużej mobilności mieszkańców oraz dużej liczby konkurujących ze sobą jednostek terytorialnych jest fundamentalnym czynnikiem ograniczającym rozmiary sektora publicznego i zjawiska Lewiatana – ale nie przystaje do warunków państw unitarnych. Teoria federalizmu fiskalnego, hipoteza Tiebouta¹¹

9 Por. również W.E. Oates, *Searching for Leviathan: An empirical study*, „American Economic Review” 1985, vol. 75, s. 748–757.

10 J.H. Fiva, *New evidence on fiscal decentralization and the size of government*, „Cesifo Working Paper” 2005, no. 1615.

11 Zob. B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 151.

i hipoteza Lewiatana nie bez powodu narodziły się i rozwinęły w krajach federalnych. Wzbogacenie teorii zdecentralizowanych finansów publicznych w odniesieniu do państw unitarnych jest ważne nie tylko z punktu widzenia rozwoju nauki, ale również rozwiązywania praktycznych problemów związanych z kierunkami i barierami decentralizacji fiskalnej w tych krajach¹². Różnice w tym kontekście są bardzo często podkreślane w literaturze oraz przy okazji badań empirycznych, nadal jednak w obszarze badań poświęconych krajom unitarnym istnieje luka. Dlatego naukowcy i badacze powołują się na dorobek w obszarze tzw. federalizmu fiskalnego.

Samorząd terytorialny jest integralną częścią współczesnych państw demokratycznych, zarówno federalnych, jak i unitarnych. Z jednej strony nie ma on własnych suwerennych praw, przeciwnych interesom państwa oraz nieograniczonej samodzielności, z drugiej jednak strony rzeczywista, pełna i efektywna decentralizacja wymaga przekazania społecznościom lokalnym znacznego zakresu niezależności finansowej i fiskalnej. Niezależność ta jest fundamentalnym elementem łączącym podejmowane przez lokalnych polityków decyzje finansowe z odpowiedzialnością za ich liczne konsekwencje. Jest to podstawowy warunek efektywnej decentralizacji oraz eliminowania postaw oportunistycznych wśród lokalnych polityków, administracji i decydentów. W tym kontekście ważnymi nurtami badawczymi były zależności pomiędzy decentralizacją fiskalną a szeroko rozumianą efektywnością sektora publicznego¹³ oraz decentralizacją fiskalną a korzyściami dla rozwoju przedsiębiorczości i całej gospodarki¹⁴. Wyniki badań w tych obszarach są niejednoznaczne i często wskazują na negatywny wpływ decentralizacji na wzrost gospodarczy oraz brak efektów decentralizacji dla ograniczania rozmiarów

12 P. Salmon, *Decentralization as an incentive scheme*, „Oxford Review of Economic Policy” 1987, vol. 3, s. 24–43, <https://doi.org/10.1093/oxrep/3.2.24>; J. Gennes, *Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit?*, „VIVES Discussion Papers” 2014, no. 41; A. Małkowska, M. Głuszak, A. Telega, B. Marona, *Spatial interdependence in property taxation: The case of Polish municipalities*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2018, vol. 13(2), s. 265–283; M.A. Allers, J.A. de Greef, *Intermunicipal cooperation, public spending and service levels*, „Local Government Studies” 2018, vol. 44(1), s. 127–150; G.R. Crowley, R.S. Sobel, *Does fiscal decentralization constrain Leviathan? New evidence from local property tax competition*, „Public Choice” 2011, vol. 149, s. 5–30; F. Bos, *Four centuries of fiscal decentralisation in the Netherlands in view of different economic theoretic perspectives*, „OECD Journal on Budgeting” 2012, no. 2, s. 1–54; L.P. Feld, G. Kirchgässner, C.A. Schaltegger, *Decentralized taxation and the size of government: evidence from Swiss State and local governments*, „Southern Economic Journal” 2010, vol. 77(1), s. 27–48; M. Arzaghi, J.V. Henderson, *Why countries are fiscally decentralizing*, „Journal of Public Economics” 2005, vol. 89, s. 1157–1189.

13 A. Adam, M.D. Delis, P. Kammas, *Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries*, „CESIFO Working Paper” 2008, no. 2364.

14 R.S. Sobel, N. Dutta, S. Roy, *Does fiscal decentralization result in a better business climate?*, „Applied Economics Letters” 2013, vol. 20, s. 84–91; K.S. Strumpf, *Does government decentralization increase policy innovation?*, „Journal of Public Economic Theory” 2002, vol. 4, s. 207–241.

sektora publicznego¹⁵. Wyniki w dużym stopniu uzależnione są od zmiennych uwzględnianych w modelu, a te znacznie różnią się w zależności od dostępności danych. Nie można również abstrahować od zasadniczo różnych uwarunkowań instytucjonalno-prawnych w poszczególnych państwach.

Niejednoznaczne wyniki badań poświęconych wpływowi decentralizacji fiskalnej na rozmiary sektora publicznego próbowali zweryfikować empirycznie Mo Qiao, Siying Ding i Yongzheng Liu¹⁶. Założyli oni, że w przedmiotowej analizie znaczenie ma ustrój państwa (reżim polityczny). Analiza objęła dane panelowe dla 76 krajów rozwiniętych i rozwijających się w latach 1972–2013 oraz dostarczyła mocne zdaniem autorów dowody, iż procesy decentralizacji fiskalnej są negatywnie powiązane z rozmiarami sektora publicznego, ale uwarunkowane jest to funkcjonowaniem instytucji demokratycznych. Autorzy ci postawili hipotezę, że większe prawdopodobieństwo zwiększenia rozmiarów sektora publicznego ma miejsce w krajach o wysokim poziomie rozwoju demokracji i dobrobytu społecznego, w których życzliwe i hojne władze publiczne odpowiadają na zapotrzebowanie zgłaszane przez obywateli. Przeciwnie dzieje się w krajach o niskim poziomie rozwoju demokracji i poziomie rozwoju gospodarczego, gdzie władze publiczne są skłonniejsze do konkurencji podatkowej i ograniczania wydatków. W toku tych analiz badacze potwierdzili, że wzrost zakresu decentralizacji fiskalnej ogranicza zakres sektora publicznego, ale wpływ ten jest słabszy w krajach o wyższym poziomie rozwoju demokracji. Rezultaty tych analiz wykazały, iż decentralizacja fiskalna może ograniczać nieefektywną ekspansję sektora publicznego w krajach pozbawionych instytucji demokratycznych, w których decentralizacja powoduje konkurencję o mobilne podstawy opodatkowania i ogranicza nieefektywne wykorzystanie zasobów. Ponadto, wychodząc poza interpretację autorów, zauważyć można, że kraje określane jako dojrzałe demokracje to jednocześnie kraje wysoko rozwinięte i bogatsze, o szerszym zakresie zastanych i oczekiwanych usług publicznych. Tak szerokie uwarunkowania decentralizacji fiskalnej powodują brak konsensusu, zarówno w sferze teorii, jak i empirii, w odniesieniu do hipotezy Lewiatana. Ponadto procesy decentralizacji usprawniają jedne aspekty życia publicznego, ale skutkują innymi, często niezamierzonymi i niekorzystnymi.

Efektywna decentralizacja w obszarach politycznym, społecznym i ekonomicznym uwarunkowana jest przekazaniem na szczebel lokalny określonych narzędzi podatkowych. Jest to obecnie jedno z poważniejszych wyzwań w polityce publicznej, gdyż postępujące od kilku dekad procesy decentralizacji oraz wzrost kosztów wielu zadań publicznych doprowadziły do dużej dysproporcji pomiędzy przekazywanymi samorządom terytorialnym zadaniami publicznymi a możliwymi

15 I. Sagbas, H. Sen, M. Kar, *Fiscal Decentralisation. The Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2005, vol. 23, s. 3–19.

16 M. Qiao, S. Ding, Y. Liu, *Fiscal decentralization and government size: The role of democracy*, „European Journal of Political Economy” 2019, vol. 59, s. 316–330.

do przekazania lokalnej administracji dochodami własnymi w formie podatków i opłat lokalnych. Szeroko rozumiana decentralizacja systemu kierowania państwem nie jest jednak wartością samą w sobie ani na poziomie mikroekonomicznym, ani na poziomie makroekonomicznym, a w literaturze wskazuje się zarówno na wiele korzyści, jak i negatywnych konsekwencji decentralizacji¹⁷.

Poglądy na zakres decentralizacji i wykorzystywane w tym procesie narzędzia finansowe ulegały ewolucji. Bogaty i wieloletni dorobek w tym obszarze związany jest, jak już wspomniano, przede wszystkim z doktryną federalizmu fiskalnego, w ramach której wyróżnia się tzw. pierwszą i drugą generację tej teorii¹⁸. Teoria federalizmu fiskalnego rozwinęła się w krajach o ustroju federacyjnym, natomiast kraje unitarne czerpały z dorobku doktryny w przeprowadzanych u siebie procesach decentralizacji. W tradycyjnym ujęciu teoria federalizmu fiskalnego pojawiła się w latach pięćdziesiątych oraz sześćdziesiątych ubiegłego wieku. Do jej głównych przedstawicieli Oates zaliczył Arrowa, Musgrave'a oraz Samuelsona. Ujęcie tradycyjne charakteryzowało się dość naiwnym założeniem, iż władze publiczne poszczególnych szczebli będą działać wyłącznie w kierunku maksymalizacji dobrobytu swoich społeczności.

Krokiem milowym w bardziej realistycznym, normatywnym spojrzeniu na decentralizację fiskalną była teoria wyboru publicznego, uwzględniająca w podejściu do problematyki rolę procesów politycznych oraz fakt, że decydenci i politycy są w swoich motywacjach oportunistami dążącymi do utrzymania władzy, wpływów, wysokich zarobków administracji, czyli w efekcie do maksymalizacji, a nie optymalizacji budżetów publicznych¹⁹. W swoich rozważaniach Brennan i Buchanan dokonali rozróżnienia dwóch rodzajów Lewiatana, w zależności od możliwości reelekcji i – co z tym związane – skłonności do zadłużania budżetów publicznych. Pierwszego Lewiatana określili jako wiecznego, dożywotniego (*perpetual*), natomiast drugiego jako prawdopodobnego (*probabilistic*). Obok możliwości (lub niemożliwości) reelekcji ważnym elementem zachowań polityków jest obecność w systemie reguł fiskalnych ograniczających zadłużanie się. Istotnym elementem uwzględnionym w nurcie tzw. drugiej generacji federalizmu fiskalnego była więc realizacja własnych partykularnych interesów polityków i urzędników, ale również kwestia asymetrii informacji charakteryzującej analizowane procesy wyborów fiskalnych oraz aktywność różnorodnych grup lobbujących²⁰. Zakres i charakter

17 L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 60–65; W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 221–222; P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Local tax competition in Poland?*, „Miscellanea Geographica” 2016, vol. 20(3), s. 37–43.

18 W.E. Oates, *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, „International Tax and Public Finance” 2005, no. 12, s. 349–373.

19 G. Brennan, J.M. Buchanan, *The Power to Tax...*, s. 18, 104.

20 W.E. Oates, *Toward a second-generation theory...*, s. 349–373; R. Enikolopov, E. Zhuravskaya, *Decentralization and political institutions*, „Journal of Public Economics” 2007, vol. 91, s. 2261–2290.

procesów decentralizacji jest bardzo zróżnicowany, nawet w krajach o zbliżonej historii społeczno-gospodarczej²¹. Problemem jest też jednoznaczna interpretacja uzyskiwanych wyników, na co w swoich badaniach zwrócili uwagę Marius Brühlhart i Mario Jametti²². W wielu innych badaniach również nawiązywano do nurtów rozważań, zakładających, że korzyści płynące z decentralizacji nie są tak oczywiste i bezdyskusyjne, jak wynika to z głównych paradygmatów teorii federalizmu fiskalnego, a z decentralizacją wiąże się – obok niewątpliwych korzyści – również wiele zagrożeń²³. Jednym z nich jest właśnie rozrost administracji publicznej i kosztów jej funkcjonowania. Na zagrożenia te w kontekście administracji publicznej zwrócił uwagę w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku Cyryl N. Parkinson, nieżyjący już doradca premier Thatcher, specjalizujący się w problematyce administracji publicznej i analizujący specyfikę mechanizmów biurokratycznych w brytyjskiej marynarce wojennej²⁴. Tendencje do rozrostu administracji i wydatków publicznych są nieraz nazywane prawem Parkinsona²⁵. Parkinson w specyficzny i ironiczny sposób analizował zachowania ludzkie w miejscu pracy, w tym w zbiurokratyzowanym systemie administracji publicznej. Pierwszy, bardzo oryginalny esej tego autora ukazał się w „The Economist” w listopadzie 1955 roku²⁶. Rozpoczął się stwierdzeniem: „Jest to powszechna obserwacja, że praca do wykonania rozszerza się, aby wypełnić czas dostępny na jej ukończenie”. Następnie autor dostarczył statystycznych danych, że brytyjska biurokracja morska rosła nawet wtedy, gdy po I wojnie światowej skurczeniu uległa marynarka wojenna, którą obsługiwała. Nieproduktywne zachowanie administracji wyjaśniane jest za pomocą wzorów matematycznych i dwóch czynników: 1) urzędnicy chcą multiplikować swoich podwładnych, a nie rywali (*The Law of Multiplication of Subordinates*)

21 Por. badania krajów Grupy Wyszehradzkiej i krajów bałtyckich – B. Guziejewska, *Normative versus positive approach to fiscal decentralisation and the measures of decentralisation. An analysis based on the example of selected countries of Central and Eastern Europe*, „Comparative Economic Studies. Central and Eastern Europe” 2018, vol. 21, no. 1, s. 101–116; szerszej grupy krajów – P. Swianiewicz, *An empirical typology of local government systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, vol. 40, no. 2, s. 292–311; L.V. Daniels, *Fiscal Decentralization and Budget Control*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2016; OECD, *Fiscal Design Surveys across Levels of Government*, „OECD Tax Policy Studies” 2002, no. 7; J. Kim, C. Vammalle (red.), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, „OECD Fiscal Federalism Studies”, OECD and Korea Institute of Public Finance, Paris 2011.

22 M. Brühlhart, M. Jametti, *Does tax competition tame the Leviathan?*, „CEPR Discussion Papers” 2007, vol. 6512.

23 R. Prud’homme, *The Dangers of decentralization*, „The World Bank Research Observer” 1995, vol. 10(2), s. 201–220.

24 C.N. Parkinson, *In Parkinson’s Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, London 1958.

25 M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 94.

26 C.N. Parkinson, *Parkinson’s Law*, „The Economist” 1955, <http://doc.cat-v.org/economics/parkinsons-law/the-economist-article.pdf> (dostęp: 7.01.2022).

oraz 2) urzędnicy pracują dla siebie nawzajem (*The Law of Multiplication of Work*). Jeżeli zadanie wykonywane jest dłużej, nie oznacza to, że będzie ono wykonane lepiej i efektywniej, a administracja publiczna cechuje się naturalną tendencją do rozrastania się i zwiększania liczby pracowników. Koncepcja i prawa Parkinsona były szeroko komentowane, badane empirycznie i rozwijane, w efekcie przypisuje się mu autorstwo wielu innych „praw”, między innymi tzw. prawa tysiąca. Jest to koncepcja (nieraz określana jako czwarte prawo Parkinsona), zgodnie z którą każda instytucja administracji publicznej przekraczająca liczbę tysiąca pracowników, urzędników nie potrzebuje już do swego istnienia świata zewnętrznego, staje się natomiast samowystarczalnym podmiotem, żyjącym swoim życiem, bez względu na to, czy jest instytucją społecznie potrzebną, czy też nie. Prawo to kojarzone jest więc szeroko z zasadą intensywnego rozrostu administracji publicznej, bez względu na zakres i znaczenie zadań do wykonania²⁷.

Badania empiryczne w przeważającej mierze potwierdzają zjawisko Lewiatana na szczeblu lokalnym, a w mniejszym stopniu na szczeblu państwa, natomiast analizy wszystkich szczebli władz publicznych dały różne wyniki. Najprostszym wyjaśnieniem tego stanu rzeczy jest fakt, iż w konsekwencji decentralizacji rosną wydatki samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym oraz zatrudnienie w administracji lokalnej, a także pojawiają się nowe struktury biurokratyczne, z własnymi partykularnymi interesami. W wyniku decentralizacji administracji i rozrastania się usług publicznych mogą pojawić się również starty w korzyściach z ekonomii skali. Ma to miejsce, jeśli decentralizacja sięga zbyt niskich struktur, które nie mają kompetencji, własnych środków finansowych i potencjału administracyjnego, aby odpowiednio dostarczać usług, lub tworzy się jednostki ponadgminne, których część zadań dubluje się z zadaniami innych szczebli i nie są one w wielu regionach potrzebne ze względu na uwarunkowania infrastrukturalne i przestrzenne. W Polsce przykładem mogą być powiaty, w przypadku których część zadań była przedmiotem dyskusji. Przekazanie części władzy i wzrost władzy administracyjnej, biurokratycznej i politycznej na szczeblach niższych skutkuje najczęściej wzrostem zakresu sektora publicznego²⁸. Pojawia się pytanie, czy na skutek przekazania części władzy, zadań i środków publicznych na szczeble niższe nie powinna ulec znacznemu ograniczeniu administracja państwowa. Najczęściej zachowuje ona dotychczasowe *status quo* i to jest jedno ze źródeł wzrostu zagregowanego sektora publicznego, obok rozrastających się struktur samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę mechanizmy polityczne i cechy sektora publicznego, takie intuicyjne wyjaśnienie wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Ponadto nasuwa się refleksja, iż omawiane zjawisko będzie miało inne podłoże w krajach,

27 Parkinsonowi przypisuje się wiele praw i stwierdzeń dotyczących biurokracji, na przykład: jeśli jest jakikolwiek sposób na odsunięcie podjęcia ważnej decyzji, to „dobry” biurokrata na pewno go znajdzie.

28 W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago 1971.

które można określić jako dojrzałe demokracje, a inne w krajach rozwijających się, w których brak odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W kontekście Lewiatana zwrócili na to uwagę Sohrab Abizadeh i Philippe Cyrenne, analizując optymalne wybory fiskalne z dwóch punktów widzenia: teorii interesu publicznego i hipotezy Lewiatana dla systemu federalnego, jaki reprezentuje Kanada²⁹. W modelu założono swoistą grę pomiędzy władzami federalnymi, władzami prowincji a konsumentami, czyli odbiorcami usług – jej celem była identyfikacja warunków optymalnych wyborów fiskalnych w dwóch wymienionych wariantach. W rozważaniach tych założono, iż władze federalne i prowincje najpierw dokonują wyboru stawki podatku, a dopiero w kolejnym etapie swoich wyborów dokonują konsumenci. Miało to miejsce w okresie po ukształtowaniu się systemu fiskalnego (*post-constitutional stage*), przy założeniu niemobilnych podstaw opodatkowania w krótkim okresie. Były to więc założenia odmienne od modelu Brennana i Buchanana, uzasadniane głównie specyfiką modelu kanadyjskiego. Bardzo często zresztą zachowania władz lokalnych są silnie osadzone w konkretnym miejscu i czasie. Rebecca Hendrick i Shu Wang zbadały wykorzystywanie przez władze lokalne w okręgu metropolitalnym Chicago w latach 1998–2012 możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów do właścicieli nieruchomości i bezpośrednich beneficjentów usług komunalnych w ramach dodatkowych możliwości przewidzianych przez przepisy prawa³⁰. Wyniki badań wykazały, iż władze lokalne zachowują się bardzo zachowawczo, charakteryzując się awersją do ryzyka i nie wykorzystują istniejących narzędzi w celu zwiększenia dochodów budżetu miasta. Paradoksalnie wyniki badań jakościowych ujawniły, iż władze lokalne często nie mają wiedzy, kwalifikacji i doświadczenia w tym obszarze. Jednak również w jednostkach, w których władze miały pełną wiedzę o możliwościach zwiększenia dochodów i kosztów–korzyści tej polityki, czynnikiem wpływającym na zachowanie władz była negatywna ocena i percepcja badanego instrumentu pozyskiwania dodatkowych dochodów przez mieszkańców. Badania te miały ograniczony zasięg, niemniej jednak wykazały one, że władze publiczne nie zawsze działają na swoją korzyść, maksymalizując dochody i stając się w ten sposób Lewiatanem. Z przytoczonych wyników badań wyłania się raczej tradycyjna wizja władz publicznych jako racjonalnego dostawcy dóbr publicznych, który gromadzi tylko dochody niezbędne do sfinansowania podstawowych dóbr i usług.

Podkreślić należy, że mimo niejednoznacznych często wyników badań empirycznych decentralizacja fiskalna na ogół oceniana jest pozytywnie jako instrument efektywnego dostarczania usług publicznych i racjonalnego ograniczania wydatków publicznych. Duże znaczenie mają: dojrzałość demokracji, dynamika

29 S. Abizadeh, P. Cyrenne, *On distinguishing between Leviathan and public interest governments in a federal state*, „Public Choice” 1997, vol. 92, s. 281–299.

30 R. Hendrick, S. Wang, *Use of special assessments by municipal governments in the Chicago metropolitan area: Is Leviathan tamed?*, „Public Budgeting & Finance” 2018, vol. 38(3), s. 32–57.

procesu decentralizacji, jej zakres finansowy oraz rozwiązania instytucjonalne. Badania konsekwencji decentralizacji fiskalnej w różnych uwarunkowaniach, mimo sprzecznych wyników analiz empirycznych, nie są pozbawione sensu, gdyż stały wzrost zakresu sektora publicznego w gospodarce jest bezdyskusyjny, a sytuacje kryzysowe doprowadzają do napięć w sektorze finansów publicznych, które z kolei powodują konieczność ograniczania lub zmiany struktury wydatków publicznych. W świetle badań empirycznych Jonathana Roddena decentralizacja, rozwinięta demokracja i możliwości konkurencji o mobilne przedmioty opodatkowania sprzyjają mniejszemu zakresowi władz publicznych i ograniczają tzw. Lewiatana. Jednocześnie zgodnie z założeniami teoretycznymi, opartymi na ekonomii dobrobytu i pozytywnej ekonomii politycznej, wydatki publiczne i zakres sektora publicznego rosną szybciej w systemach, w których finanse budżetów samorządu terytorialnego bazują na różnorodnych transferach z budżetu państwa³¹. Chodzi tu głównie o subwencje ogólne i dotacje celowe, ale nie tylko, gdyż pojawia się coraz więcej różnego rodzaju podatków wspólnych, które ograniczają bezpośrednią odpowiedzialność fiskalną polityków i kontrolę obywateli na szczeblu lokalnym. Procesom decentralizacji i zwiększonym wydatkom na szczeblu samorządu terytorialnego nie towarzyszy zbyt często ograniczanie wydatków na szczeblu państwa. Dużym wyzwaniem są więc optymalne systemy transferów w systemie finansów zdecentralizowanych oraz subwencjonowania wyrównawczego, które w pewnym zakresie jest niezbędne. Jednocześnie obecny jest problem tzw. wspólnego zasobu (*common pool*), znany szerzej z ekonomii. Problem wspólnych zasobów rośnie w sytuacji dużego zakresu transferów w postaci subwencji i dotacji oraz zerwania bezpośrednich związków pomiędzy podatkami, opłatami quasi-podatkowymi a korzyściami z nich płynącymi. Sytuacja taka sprzyja wykorzystywaniu przez samorządy terytorialne zasobów wspólnych i prowadzi do niekorzystnych efektów zewnętrznych. Zdaniem Roddena, który przez wiele lat badał procesy decentralizacji finansowej, niejednoznaczne wyniki wpływu decentralizacji na wysokość wydatków publicznych wynikają z odmiennej „natury federalizmu fiskalnego” w różnych krajach. Chodzi oczywiście o asymetrię decentralizacji i różnice w stopniu, rodzaju i zakresie decentralizowania wydatków i dochodów. Rodden zwracał też uwagę na problem pomiaru tej decentralizacji, o ile bowiem kwestia pomiaru decentralizacji wydatków jest dość prosta, to już kwestia decentralizacji dochodów nie jest tak jednoznaczna. Kwalifikowanie dochodów podatkowych i quasi-podatkowych w poszczególnych krajach do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego nie jest jednolite. Tymczasem strona dochodowa wydaje się kluczowa dla analizowanego problemu, ze względu na element konkurencji podatkowej i mobilności. Jednocześnie w praktyce wzrost dochodów transferowych z budżetu państwa jest stały. Sprzyja to zjawisku Lewiatana, choć efekty przejściowe

31 J. Rodden, *Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government*, „International Organization” 2003, vol. 57(4), s. 695–729.

i długoterminowe są zwykle różne w różnych systemach. Wspomniany autor próbował uwzględnić te ograniczenia i – wykorzystując wskaźniki i różne aspekty autonomii dochodowej – zbadał grupę krajów w latach 1978–1997³². Już w tych jednych z pierwszych badań poświęconych możliwościom ograniczenia wydatków i rozrządania się sektora publicznego przez wykorzystanie decentralizacji jako hamulca okazało się, że znaczenie ma rodzaj decentralizacji. Przy innych warunkach niezmiennych finansowanie budżetów samorządowych z funduszy wspólnych typu subwencje i dotacje prowadziło do szybszego wzrostu ogółu wydatków publicznych. W przypadku autonomii fiskalnej samorządu terytorialnego i finansowania budżetów lokalnych z podatków lokalnych zaobserwowano niższy wzrost wydatków publicznych. Pomaga to zrozumieć, dlaczego potwierdzenie hipotezy Lewiatana miało miejsce najczęściej dla badań prowadzonych dla szeregów czasowych w USA, Kanadzie i Szwajcarii, ale wyniki nie były już jednoznaczne dla szerszej grupy krajów federalnych i unitarnych. Jeśli jednostki samorządu terytorialnego finansowane są głównie przez podatki wspólne, subwencje z budżetu państwa lub regulowane centralnie podatki lokalne, a nie „autonomiczne” podatki i inne dochody własne, konsekwencją jest wzrost sektora publicznego i zjawisko Lewiatana. Również inne badania potwierdziły, że jeśli uwzględni się stopień i jakość decentralizacji w dłuższym okresie, to decentralizacja fiskalna ogranicza rozmiary sektora publicznego oraz iluzje fiskalne, zwiększa natomiast konkurencję międzygminną i transparentność finansów publicznych. Potwierdziły to również badania empiryczne dla 23 państw OECD dla lat 1970–2008, w których wykorzystano zaawansowane miary decentralizacji fiskalnej³³.

4.3. Wybrane badania iluzji fiskalnych, zjawiska *flypaper effect* i hipotezy Lewiatana poświęcone Polsce

Problemom związanym z hipotezą Lewiatana towarzyszą często również inne zjawiska związane z decentralizacją i systemami finansowania samorządów terytorialnych. W odniesieniu do systemu finansów w Polsce zidentyfikowano dodatkowo problem iluzji fiskalnych i problem *flypaper effect*. Podjęcie pogłębionych i mniej zagregowanych badań w odniesieniu do krajów unitarnych było więc

32 Tamże.

33 S. Golem, L. Malešević Perović, *An empirical analysis of the relationship between fiscal decentralization and the size of government*, „Finance a úvěr – Czech Journal of Economics and Finance” 2014, vol. 64, no. 1, s. 30–47.

jak najbardziej zrozumiałe. Uzasadnienie wyboru polskiego samorządu terytorialnego i ograniczenie badania do jednego systemu wiąże się ponadto z następującymi okolicznościami:

- 1) w Polsce od prawie trzech dekad zachodzą głębokie i dynamiczne procesy decentralizacji, ma miejsce unikalny (systematyczny) proces reformowania państwa i finansów publicznych w kierunku decentralizacji administracji, polityki, usług i finansów publicznych³⁴;
- 2) w 1999 roku utworzono dwa kolejne szczeble administracji, przy czym od lat pojawiają się propozycje ograniczenia liczby powiatów (szczebla ponadgminnego);
- 3) badania empiryczne potwierdzają duży zakres iluzji fiskalnych w polskim systemie³⁵, co sprzyja szeroko rozumianemu problemowi Lewiatana;
- 4) badania dla grup krajów były już prowadzone, uniemożliwiają one zbadanie bardziej szczegółowych aspektów i strony jakościowej zjawiska, przyniosły też niejednoznaczne wyniki; wskazuje to na konieczność i uzasadnienie podejścia bardziej zdezagregowanego;
- 5) komparatystyka wielu systemów uniemożliwia zweryfikowanie pewnych hipotez ze względu na różne konstrukcje instytucjonalne systemów, bardzo różne zakresy decentralizacji dochodowej i wydatkowej oraz procesy zachodzące w czasie;
- 6) oparcie badań na jednym systemie i na podstawie ujęcia mniej zagregowanego umożliwiło dynamiczną ocenę zjawiska oraz uwzględnienie elementów jakościowych;
- 7) oparcie badań na jednym systemie umożliwiło również wykorzystanie komplementarnej metodologii jakościowej i ilościowej.

Z ciekawych badań ankietowych przeprowadzonych kilka lat temu przez Poniatowicz wśród skarbników największych polskich miast wynika, że główny czynnik zwiększania się wydatków lokalnych w Polsce to wzrost liczby i zakresu zadań wykonywanych przez samorządy³⁶. Czynnikiem ten uznano za bardzo istotny połowa ankietowanych skarbników. Do determinant silnie i mocno oddziałujących na wysokość wydatków lokalnych zaliczono również: wzrost kosztów eksploatacji infrastruktury technicznej, wzrost kosztów obsługi długu komunalnego, zwiększenie kosztów eksploatacyjnych w wyniku rozbudowy infrastruktury finansowanej

34 Procesy decentralizacji zostały w Polsce zahamowane widocznie po 2019 roku, między innymi jako skutek polityki finansowej państwa łagodzącej efekty kryzysu COVID-19, ale również zmian ideologicznych wobec samorządów terytorialnych reprezentowanych przez prawicową koalicję rządową. Z perspektywy roku 2022 można więc zaryzykować tezę o pewnej recentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce.

35 B. Guziejewska, *Rodzaje i zakres iluzji fiskalnych...*

36 M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 63.

ze środków unijnych, inflację oraz różnorodne zmiany w przepisach prawnych. Z kolei z różnych badań poświęconych zarządzaniu finansami samorządowymi w Polsce wynika, że skarbnicy są współtwórcami lokalnej polityki finansowej i niezmiernie ważnymi doradcami finansowymi władzy wykonawczej³⁷. Jak wiadomo, samorządy terytorialne działają w warunkach ograniczonych dochodów, zadłużania się i konieczności inwestowania w infrastrukturę. W przywołanym badaniu poproszono skarbników o wskazanie obszarów realizacji zadań publicznych, w których ograniczanie wydatków jest najtrudniejsze, między innymi ze względu na przepisy prawa, które narzucają samorządom określone sposoby realizacji zadań oraz ograniczają elastyczną politykę wydatkową. We wszystkich typach JST były to najczęściej: oświata (83% wskazań w gminach, 90% w miastach na prawach powiatu i 73% w powiatach) i pomoc społeczna (odpowiednio 61%, 69% i 58%), ale również infrastruktura drogowa. Ponadto w przypadku gmin i miast na prawach powiatu była to opieka przedszkolna (35% w gminach i 59% w miastach). Z zestawienia tych zadań wynika, że są to żywotne dla mieszkańców usługi, na które wydatki trudno jest ograniczać zarówno z powodów obiektywnych, jak i subiektywnych ocen decydentów lokalnych.

Wyniki badań iluzji fiskalnych³⁸ wśród radnych największych miast w Polsce wskazują na wiele zagrożeń będących konsekwencją iluzji. Do takich należy z pewnością Lewiatan. Pytania w badaniach ankietowych dotyczyły systemu finansowania i źródeł finansowania budżetów lokalnych. Zarówno badanie ankietowe, jak i pogłębione wywiady ukierunkowane przeprowadzone z radnymi miejskimi wskazały na wysoki stopień iluzji fiskalnych, a nieraz nawet na całkowity brak wiedzy na temat związków i zależności pomiędzy dochodową i wydatkową stroną budżetu. Odpowiedzi na pytania dotyczące intensywności iluzji, szczególnie w uwarunkowaniach polskiego systemu, w którym zakres transferów z budżetu państwa jest duży, przedstawiono w tabeli 4.1. Pytania dotyczyły między innymi następujących kwestii:

1. Czy zgadza się Pan(i) z następującym stwierdzeniem: w celu zwiększenia dochodów budżetu miasta należy zwiększyć subwencje i dotacje z budżetu państwa?
2. Czy zgadza się Pan(i) z następującym stwierdzeniem: w celu zwiększenia dochodów budżetu miasta należy zwiększyć udział w podatku PIT i CIT?

37 *Zarządzanie finansami lokalnymi w opiniach skarbników jednostek samorządu terytorialnego. Raport z badań*, oprac. A. Kopańska, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2019, s. 55–56.

38 Badania prowadzono w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2014/13/B/HS4/00162) w latach 2015–2016. Ich wyniki były publikowane wcześniej, między innymi w: B. Guziejewska, *Rodzaje i zakres iluzji fiskalnych...*; *taż*, *Fiscal illusions...*; *taż*, *A comparative approach to fiscal illusions: A synthesis of the conclusions from a Polish study in relation to new ideas and empirical research in selected countries*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2021, vol. 24(2), s. 7–21.

3. Czy zgadza się Pan(i) z następującym stwierdzeniem: w celu zwiększenia dochodów budżetu miasta należy podwyższyć podatki i opłaty lokalne?
4. Czy Pana(i) zdaniem jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć więcej kompetencji do kształtowania wysokości podatków i opłat lokalnych?
5. Czy Pana(i) zdaniem miasta znajdujące się w bardzo trudnej sytuacji finansowej powinny otrzymywać pomoc finansową z budżetu państwa?
6. Czy Pana(i) zdaniem duży zakres subwencji i dotacji z budżetu państwa ogranicza samodzielność finansową samorządów?

Tabela 4.1. Intensywność iluzji fiskalnych mierzona udziałem procentowym wybranych odpowiedzi radnych w odpowiedziach ogółem (w proc.)

Intensywność iluzji w poszczególnych pytaniach	Nie	Raczej nie	Nie mam zdania	Raczej tak	Tak
1. Wysoka	7	25	0	32	36
2. Wysoka	4	5	5	29	57
3. Niska	43	29	4	22	2
4. Niska	2	7	14	41	36
5. Wysoka	17	36	16	29	2
6. Wysoka	44	43	5	4	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Jak wynika ze struktury odpowiedzi, polscy radni charakteryzują się dużą skłonnością do oczekiwania na zwiększony zakres transferów z budżetu państwa, ale niską skłonnością do własnej odpowiedzialności i podwyższania podatków gminnych. Tymczasem samorządność terytorialna, oznaczająca odpowiedzialność za część spraw publicznych, powinna wiązać się z większą odpowiedzialnością fiskalną i wpływem na poziom podatków lokalnych. Zależność ta jest w warunkach polskich słabo akcentowana. Za bardzo symptomatyczny można uznać fakt, że wielu radnych w czasie wywiadów pogłębionych, które były przeprowadzone na wstępnym etapie procesu badawczego, jako pierwsze wśród dochodów lokalnych wymieniali udziały w podatku PIT i CIT oraz subwencję z budżetu państwa, nie wspominając nieraz w ogóle o podatku od nieruchomości. Wskazuje to na brak świadomości tego, jak ważnym źródłem dochodów samorządu terytorialnego są podatki i opłaty lokalne oraz jak istotne są ich rola i znaczenie, nie tylko finansowe, ale również społeczne. Bezpośrednia odpowiedzialność za sprawy fiskalne zwiększa bowiem efektywność dostarczania dóbr publicznych i może być skutecznym hamulcem dla Lewiatana. Pojawia się pytanie, czy lokalni politycy i urzędnicy są w ogóle zainteresowani taką odpowiedzialnością. Postawy oportunistyczne

zakładane w nowej ekonomii politycznej są z pewnością charakterystyczne nie tylko w tzw. dużej polityce, ale również na szczeblu lokalnym. Zauważono także brak świadomości różnorodnych konsekwencji danych rozwiązań i szerszej refleksji, co można częściowo wyjaśnić bardzo szerokim zakresem spraw, którymi zajmują się radni. Powoduje to zainteresowanie finansami na zasadzie *ad hoc* – w zależności od konkretnych, praktycznych problemów³⁹. Tymczasem wyniki badań empirycznych wykazują, że polityka fiskalna jednostek samorządu terytorialnego uwarunkowana jest zakresem przekazanych kompetencji i odpowiedzialności fiskalnej, w kontekście również odpowiedzialności politycznej za podejmowane decyzje. W uwarunkowaniach różnych systemów takie czynniki, jak decentralizacja, podział czy łączenie jednostek, iluzje fiskalne, nakładające się kompetencje i porozumienia w dostarczaniu usług komunalnych często wpływają ograniczająco lub pobudzająco na zakres sektora publicznego – w zależności od pionowych i poziomych relacji fiskalnych władz publicznych na poszczególnych szczeblach⁴⁰.

Badanie problemu iluzji fiskalnych opierało się na komplementarnym podejściu do ilościowych i jakościowych narzędzi badawczych. W przypadku badań poświęconych *flypaper effect* i hipotezie Lewiatana wykorzystano modele ekonometryczne, czyli narzędzia ilościowe. W szczególności w badaniach iluzji oraz *flypaper effect* punktem wyjścia było bardzo duże oparcie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na dochodach o charakterze transferów – nie tylko subwencji ogólnej i dotacji celowych, ale również na udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Z ekonomicznego punktu widzenia te ostatnie mają charakter transferów z budżetu państwa, a nie dochodów własnych.

W badaniach *flypaper effect* przeprowadzono analizę wpływu poszczególnych kategorii dochodów na dynamikę wydatków. Wykorzystano ekonometryczny model panelowy w dwóch etapach badań i z różnymi zmiennymi objaśniającymi oraz elementy statystyki opisowej⁴¹. Wyniki badania ilościowego w ujęciu zagregowanym potwierdziły istnienie *flypaper effect* dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Bardziej niejednoznaczne wyniki uzyskano w ujęciu zdezagregowanym, szczególnie w przypadku gmin nie potwierdzono jednoznacznie tezy o dominującym znaczeniu dochodów transferowych dla wzrostu wydatków. Jeśli zbyt dużą rolę odgrywają różnego rodzaju transfery z budżetu państwa, istnieje niebezpieczeństwo nieuzasadnionego wzrostu wydatków, co zostało jednoznacznie potwierdzone w tych badaniach dla dwóch ponadgminnych szczebli: powiatów i województw. Z kolei stosunkowo duże znaczenie dochodów własnych dla dynamiki wydatków w przypadku gmin (wyższe niż w przypadku podatków wspólnych

39 Szerzej: B. Guziejewska, *Rodzaje i zakres iluzji fiskalnych...*

40 Por. R.J. Campbell, *Leviathan and fiscal illusion in local government overlapping jurisdictions*, „Public Choice” 2004, vol. 120, s. 301–329.

41 B. Guziejewska, A. Majdzińska, A. Żółtaszek, *Flypaper effect and desirable legislative changes in local self-government financing system*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19(3), s. 587–608.

i subwencji ogólnej) wskazywać może na duży zakres szeroko rozumianych iluzji fiskalnych, co potwierdzają wcześniejsze badania systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce.

Pogłębiona analiza porównawcza, przeprowadzona na podstawie wyników modeli ekonometrycznych, pozwoliła na kwantyfikację wpływu dochodów własnych i transferowych (zagregowanych i w podziale na subkategorie) na wydatki budżetowe na różnych poziomach samorządów lokalnych. Wyniki badań ilościowych dla polskiego systemu finansowania potwierdziły dominującą rolę dochodów o charakterze transferów ogółem dla zwiększania wydatków lokalnych. Sugeruje to występowanie *long-term flypaper effect* w budżetach samorządów wszystkich trzech poziomów jednostek lokalnych. Analiza dezagregująca transfery z budżetu państwa na podkategorie pozwoliła na stwierdzenie, że przyczyny i zakres problemu są różne dla poszczególnych poziomów samorządowych. W przypadku gmin i powiatów *flypaper effect* związany jest z dotacjami celowymi oraz, w dużo mniejszym stopniu, ogólnymi. W województwach zaś głównymi stymulantami wydatków okazały się dotacje celowe i udziały w podatku dochodowym od osób prawnych. Siła zjawiska *flypaper effect* była największa dla samorządów wojewódzkich. Największym stymulatorem wydatków okazały się dotacje celowe, co nie było wynikiem zaskakującym. Ciekawe i dające do myślenia wyniki na szczeblu gmin dotyczą porównania wpływu na wydatki dochodów własnych w wąskim ujęciu oraz subwencji ogólnej, która w polskich warunkach spełnia głównie funkcje transferu wyrównawczego i transferu o charakterze zadaniowym. Otóż nieznacznie większym stymulatorem wydatków gminnych i powiatowych w stosunku do subwencji ogólnej okazały się dochody własne *sensu stricto*. Ponadto dla tych jednostek samorządowych, wbrew wstępnym założeniom, *flypaper effect* nie jest zauważalny w przypadku podatków wspólnych, co wzbogaca katalog zalet tego źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach polskich. Przyczyn stymulacji wydatków przez dochody własne w gminach można upatrywać w kilku okolicznościach. Po pierwsze, stawki wielu podatków i opłat gminnych są waloryzowane corocznie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Inaczej mówiąc, wskaźnik inflacji publikowany przez GUS ma wpływ na maksymalne stawki podatków i opłat lokalnych ogłaszane przez Ministerstwo Finansów. Ponadto gminy są szczeblem samorządowym charakteryzującym się stosunkowo największym zakresem autonomii fiskalnej i realizującym znaczną część ogółu inwestycji komunalnych finansowanych ze środków unijnych. Gromadzenie dochodów własnych na tzw. wkład własny może uzasadniać wpływ na wzrost wydatków. Jednym z kierunków interpretacji uzyskanych wyników może być właśnie problem iluzji fiskalnych, które – mimo określonego zakresu autonomii fiskalnej gmin – prowadzą do wielu nieprawidłowości w optymalnej alokacji dóbr lokalnych, wynikających z braku bezpośrednich związków pomiędzy odpowiedzialnością za całość

wydatków a decyzjami dotyczącymi podatków i opłat gminnych. Organy gmin w Polsce nie mogą wprowadzać na swoim obszarze podatków lokalnych i samodzielnie kształtować stawek określanych przez państwo – paradoksalnie w warunkach szerokiego katalogu podatków i opłat lokalnych samodzielność podatkowa jest bardzo ograniczona. Co więcej, politycy lokalni, jak podkreślano wcześniej, charakteryzują się niską skłonnością do podwyższania obciążeń lokalnych, wskazując na konieczność finansowania budżetów gminnych z transferów z budżetu państwa, konsekwencją czego jest powstawanie i utrwalanie wielu iluzji fiskalnych. Na konotacje pomiędzy zjawiskiem *flypaper effect* a problemem iluzji zwracają też uwagę inni badacze, podkreślając jednocześnie, że dystrybucja środków finansowych pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych nie odbywa się w próżni i w szczególności systemy finansów samorządowych uwarunkowane są czynnikami historycznymi, kulturalnymi, geograficznymi i politycznymi⁴².

Niejednoznaczność uzyskanych wyników wykazuje, że wpływ poszczególnych kategorii budżetowych na wydatki jest uwarunkowany wyborem stopnia agregacji źródeł dochodów oraz poziomu jednostek samorządu terytorialnego, czyli specyfikacją modelu ekonometrycznego. Sugeruje to również, że ewentualne oceny i polityki fiskalne powinny być przeznaczane dla poszczególnych poziomów samorządów i uwzględniać zróżnicowanie struktury finansowania ich budżetów. Postulowane zmiany legislacyjne w kierunku zwiększenia zakresu podatków lokalnych, nakładanych oraz administrowanych lokalnie (np. kosztem podatków wspólnych), legitymizują postulaty autonomii podatkowej samorządów oraz ograniczają iluzje fiskalne, natomiast z punktu widzenia niebezpieczeństwa zjawiska *flypaper effect* podatki wspólne nie mają fundamentalnego znaczenia w świetle przywołanych badań ilościowych poświęconych Polsce.

Kolejne badania dotyczące Polski związane były bezpośrednio z problemem Lewiatana – z natury rzeczy oparto je na metodach ilościowych. Pierwsze (wstępne) wyniki badań dla weryfikacji wpływu procesów decentralizacji na powiększanie się systemu finansów publicznych i administracji, czyli ogólnie sektora publicznego w Polsce, dotyczyły lat 1999–2020. Oparto je na modelu ekonometrycznym i weryfikacji ilościowej dostępnych oraz porównywalnych danych po 1999 roku, czyli po utworzeniu dwóch ponadgminnych szczebli samorządowych. Analiza empiryczna została przeprowadzona na kilku poziomach szczegółowości: dla sektora finansów publicznych ogółem, sektora państwowego (centralnego) oraz poszczególnych szczebli samorządu, jak również przy uwzględnieniu dochodów, wydatków i zatrudnienia w administracji publicznej⁴³. Szczególny akcent położony został na rozrost administracji publicznej, rozumiany dwojako: poprzez wzrost

42 J. López-Laborda, A. Zabalza, *Intergovernmental Fiscal Relations: The efficiency effect of taxes, transfers and fiscal illusion*, „ICEPP Working Papers” 2012, no. 73, s. 31–32, <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1077&context=icepp> (dostęp: 4.10.2021).

43 B. Guziejewska, K. Walerysiak-Grzechowska, *Financial and administrative decentralisation and the Leviathan hypothesis for Poland: A multivariate cointegration analysis*, maszynopis, Łódź 2021, s. 1–25 [opracowanie w trakcie procesu recenzji w czasopiśmie o zasięgu międzynarodowym].

zatrudnienia oraz wzrost wydatków na administrację, w podziale na sektor państwowy (inaczej centralny, krajowy) i samorządowy (lokalny)⁴⁴. Z powodu problemów ze zgromadzeniem porównywalnych danych wydatki na administrację publiczną były ujmowane jako sumaryczne kwoty z działów 91 i 99 (lata 1999–2000) oraz 750 i 751 (lata 2001–2020). W budżecie państwa wydatki na administrację publiczną ujęte są bez wskazania, jaka część z nich została przekazana w postaci transferów do budżetów samorządowych. Wydatki na administrację publiczną w budżecie państwa nie odnoszą się zatem jedynie do instytucji sektora centralnego, co uniemożliwia ich zastosowanie do weryfikacji hipotezy Lewiatana na poziomie państwowym (centralnym)⁴⁵. Należy jednak zauważyć, że możliwe jest

44 W trakcie gromadzenia danych ujawnił się duży problem braku precyzyjnej i jednoznacznej definicji administracji publicznej oraz zmian w klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z obecnie obowiązującą klasyfikacją budżetową wydatki na administrację publiczną są ujmowane zasadniczo w działach 750 „Administracja publiczna” i 751 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa” (lata 2001–2020). Przed 2001 rokiem wydatki te były ewidencjonowane w działach 91 „Administracja państwowa i samorządowa” oraz 99 „Urzędy naczelných organów władzy, kontroli i sądownictwa”. Należy jednak mieć na uwadze, że wydatki na administrację są w istocie rozproszone w budżecie. Istnieją bowiem jednostki sektora finansów publicznych wykonujące zadania z obszaru administracji publicznej, jak na przykład Urząd Komunikacji Elektronicznej, Agencja Rezerw Materiałowych, Komisja Nadzoru Finansowego, których wydatki nie są klasyfikowane w dziale 750. Ponadto zdarza się, że w rozdziałach z numerem końcowym 95, obejmującym „Pozostałą działalność”, dysponenti środków ujmują również wydatki administracyjne, będące częścią wydatków na administrację publiczną. Niejasności w interpretacji danych może powodować szeroki zakres działalności przypisany do administracji publicznej. W Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 513) działom 750 i 751 zostały przyporządkowane klasy z aż dziesięciu różnych działów Polskiej Klasyfikacji Działalności. Wśród nich, oprócz aktywności *stricte* związanych z administracją, znajdują się także między innymi roboty budowlane, badania naukowe i prace rozwojowe, działalność ochroniarska czy utrzymanie porządku w budynkach (por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności – Dz.U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885). Warto również zwrócić uwagę na zmiany w klasyfikacji budżetowej, które mogą oddziaływać negatywnie na porównywalność danych. Obowiązujące do 2000 roku działy 91 „Administracja państwowa” oraz 99 „Urzędy naczelných organów władzy, kontroli i sądownictwa” zostały zastąpione na mocy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. z 2000 r. Nr 59, poz. 688) przez działy 750 i 751. Na przestrzeni lat zakres i struktura działów 750 i 751 ulegały przekształceniu ze względu na dodawanie nowych rozdziałów, uchylanie i łączenie starych, zmiany w nazewnictwie i numeracji rozdziałów.

45 *Analiza wydatków na administrację publiczną, w tym klasyfikowanych w działach 750 Administracja publiczna i 751 Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa*, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej, Warszawa, sierpień 2019, <https://www.gov.pl/attachment/ceadc11a-5d9f-40f6-95b9-09a4d63c7165> (dostęp: 20.03.2020).

określenie kwoty wydatków poczynionych w powyższych działach w przypadku budżetów jednostek sektora samorządowego i te zostały wykorzystane w analizie. Badania oparto na szerokiej bazie danych, ich zakres oraz źródła przedstawiono w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Zmienne i źródła danych wykorzystane w badaniach

Symbol	Opis	Źródło	Bazy i informacje dodatkowe
1	2	3	4
TR	Dochody budżetu państwa ogółem	Sprawozdania z wykonania budżetu państwa (roczne), Ministerstwo Finansów, roczne dane makroekonomiczne, GUS, Sprawozdanie w wykonania budżetu państwa i polityki monetarnej w 1999 – NIK	http://stat.gov.pl/en/poland-macroeconomic-indicators/ ; https://www.nik.gov.pl/plik/id,1541.pdf – 1999 dane NIK; https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne , wydatki budżetowe w podsekcjach
TE	Wydatki budżetu państwa ogółem		
TET	Wydatki budżetu państwa z pominięciem subwencji ogólnej i dotacji celowych przekazywanych dla samorządów		
T, T ^V , T ^C , T ^T , T ^M	Transfery z budżetu państwa (subwencja ogólna i dotacje dla samorządów): ogółem, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin		
SG, SG ^V , SG ^C , SG ^T , SG ^M	Dotacje celowe dla samorządów: ogółem, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin	Bank Danych Lokalnych, GUS	https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat → Finanse publiczne, wybrane dochody
GG, GG ^V , GG ^C , GG ^T , GG ^M	Subwencja ogólna dla samorządów: ogółem, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin		
OR, OR ^V , OR ^C , OR ^T , OR ^M	Dochody własne samorządów: ogółem, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin		

1	2	3	4
LT ^T , LT ^M	Dochody własne samorządów z podatków lokalnych i opłat: miasta na prawach powiatu i gminy	Bank Danych Lokalnych, GUS	https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat → Finanse publiczne, wybrane dochody
PT ^T , PT ^M	Dochody własne samorządów z podatku od nieruchomości: miasta na prawach powiatu i gminy		
TEL, TEL ^V , TEL ^C , TEL ^T , TEL ^M	Wydatki budżetowe samorządów: ogółem, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin		https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat → Finanse publiczne, wybrane wydatki
EA, EA ^V , EA ^C , EA ^T , EA ^M	Wydatki na administrację w jednostkach samorządu terytorialnego: ogółem, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin		
EC, EL, EL ^V , EL ^C , EL ^T , EL ^M	Średnie zatrudnienie w administracji w podziale na szczeble: centralny, samorządowy ogółem, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin	Mały Rocznik Statystyczny Polski, GUS	https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/concise-statistical-yearbook-of-poland-2021,1,22.html
SC, SL, SL ^V , SL ^C , SL ^T , SL ^M	Wynagrodzenia brutto na administrację publiczną według szczebli: centralnego, dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin		
GDP	PKB w cenach rynkowych, PLN	PKB i jego główne komponenty, dane Eurostatu	http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en ; PKB i cenach bieżących skorygowany za pomocą deflatora cen, 1999 = 100
GDPC	PKB <i>per capita</i> , PLN, ceny stałe – 1999 rok		

Tabela 4.2 (cd.)

1	2	3	4
P	Liczba ludności Polski	Rocznik Demograficzny, GUS	https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/demographic-yearbook-of-poland-2021,3,15.html
PW	Ludność w wieku produkcyjnym w Polsce: 15–59 kobiety, 15–64 mężczyźni (średnie roczne)		

Źródło: B. Guziejewska, K. Walerysiak-Grzechowska, *Financial and administrative decentralisation and the Leviathan hypothesis for Poland: A multivariate cointegration analysis*, maszynopis, Łódź 2021 [opracowanie w trakcie procesu recenzji w czasopiśmie o zasięgu międzynarodowym].

Model Lewiatana zakłada, że wielkość sektora publicznego zmienia się przeciwnie do stopnia decentralizacji fiskalnej, *ceteris paribus*. Ponadto, jak wskazuje Jaber Ehdaie, zależność ta powinna również uwzględniać tzw. *fiscal collusion*, a więc równoczesne przekazywanie dochodów budżetu centralnego i uprawnień wydatkowych do jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶. Opierając się na wcześniejszych badaniach empirycznych oraz najważniejszych teoriach w tej dziedzinie, model Lewiatana został rozszerzony również o tzw. zmienne kontrolne. Zmienne te, jak założono *a priori*, wpływają na wielkość sektora publicznego w gospodarce. Powyższe założenia zapisano w sposób ogólny następująco⁴⁷:

$$PS = f(FD, FC, Z), \quad (1)$$

gdzie:

PS – miara wielkości sektora publicznego,

FD – miara decentralizacji,

FC – *fiscal collusion*,

Z – zmienne kontrolne

f – funkcja.

Z powodu braku w dotychczasowym dorobku konsensusu w obszarze właściwego pomiaru rozmiarów sektora publicznego w badaniach, wykorzystano bardzo wiele miar, których podsumowanie zawarto w tabeli 4.3.

⁴⁶ J. Ehdaie, *Fiscal decentralization and the size of government*, „Policy Research Working Paper” 1994, no. 1387, World Bank, s. 6–7.

⁴⁷ B. Guziejewska, K. Walerysiak-Grzechowska, *Financial and administrative decentralisation...*

Tabela 4.3. Miary wielkości sektora publicznego, decentralizacji i tzw. *fiscal collusion*

Rozmiar sektora publicznego (PS)	
Symbol	Formuła
PS_E, PS_E ^N , PS_E ^V , PS_E ^C , PS_E ^T , PS_E ^M	(TET + TEL)/GDP, TET/GDP, TEL ^V /GDP, TEL ^C /GDP, TEL ^T /GDP, TEL ^M /GDP, odpowiednio
PS_AW, PS_AW ^N , PS_AW ^V , PS_AW ^C , PS_AW ^T , PS_AW ^M	(EC + EL)/PW, EC/PW, EL ^V /PW, EL ^C /PW, EL ^T /PW, EL ^M /PW, odpowiednio
PS_AP, PS_AP ^N , PS_AP ^V , PS_AP ^C , PS_AP ^T , PS_AP ^M	(EC + EL)/P, EC/P, EL ^V /P, EL ^C /P, EL ^T /P, EL ^M /P, odpowiednio
PS_AE ^V , PS_AE ^C , PS_AE ^T , PS_AE ^M	TEA ^V /GDP, TEA ^C /GDP, TEA ^T /GDP, TEA ^M /GDP, odpowiednio
PS_S, PS_S ^N , PS_S ^V , PS_S ^C , PS_S ^T , PS_S ^M	(SC + SL)/GDP, SC/GDP, SL ^V /GDP, SL ^C /GDP, SL ^T /GDP, SL ^M /GDP, odpowiednio
Decentralizacja (D)	
Symbol	Formuła
FD_RR, FD_RR ^V , FD_RR ^C , FD_RR ^T , FD_RR ^M	OR/(TR + OR), OR ^V /(TR + OR), OR ^C /(TR + OR), OR ^T /(TR + OR), OR ^M /(TR + OR), odpowiednio
FD_RE, FD_RE ^V , FD_RE ^C , FD_RE ^T , FD_RE ^M	OR/(TET + TEL), OR ^V /(TET + TEL), OR ^C /(TET + TEL), OR ^T /(TET + TEL), OR ^M /(TET + TEL), odpowiednio
FD_EE, FD_EE ^V , FD_EE ^C , FD_EE ^T , FD_EE ^M	TEL/(TET + TEL), TEL ^V /(TET + TEL), TEL ^C /(TET + TEL), TEL ^T /(TET + TEL), TEL ^M /(TET + TEL), odpowiednio
FD_LT ^T , FD_LT ^M	LT ^T /(TR + OR), LT ^M /(TR + OR), odpowiednio
FD_PT ^T , FD_PT ^M	PT ^T /(TR + OR), PT ^M /(TR + OR), odpowiednio
FD_A, FD_A ^V , FD_A ^C , FD_A ^T , FD_A ^M	EL/(EC + EL), EL ^V /(EC + EL), EL ^C /(EC + EL), EL ^T /(EC + EL), EL ^M /(EC + EL), odpowiednio
FD_AE, FD_AE ^V , FD_AE ^C , FD_AE ^T , FD_AE ^M	TEA/(TET + TEL), TEA ^V /(TET + TEL), TEA ^C /(TET + TEL), TEA ^T /(TET + TEL), TEA ^M /(TET + TEL), odpowiednio
FD_S, FD_S ^V , FD_S ^C , FD_S ^T , FD_S ^M	SL/(TET + TEL), SL ^V /(TET + TEL), SL ^C /(TET + TEL), SL ^T /(TET + TEL), SL ^M /(TET + TEL), odpowiednio
Fiscal collusion (FC)	
Symbol	Formuła
FC_T, FC_T ^V , FC_T ^C , FC_T ^T , FC_T ^M	T/(TET + TEL), T ^V /(TET + TEL), T ^C /(TET + TEL), T ^T /(TET + TEL), T ^M /(TET + TEL), odpowiednio
FC_GG, FC_GG ^V , FC_GG ^C , FC_GG ^T , FC_GG ^M	GG/(TET + TEL), GG ^V /(TET + TEL), GG ^C /(TET + TEL), GG ^T /(TET + TEL), GG ^M /(TET + TEL), odpowiednio
FC_SG, FC_SG ^V , FC_SG ^C , FC_SG ^T , FC_SG ^M	SG/(TET + TEL), SG ^V /(TET + TEL), SG ^C /(TET + TEL), SG ^T /(TET + TEL), SG ^M /(TET + TEL), odpowiednio

* N, V, C, T, M w indeksie górnym – oznaczenia odpowiednio dla sektora państwowego, województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin.

Źródło: B. Guziejewska, K. Walerysiak-Grzechowska, *Financial and administrative decentralisation...*

Zakładając addytywny charakter zależności (1), weryfikację hipotezy Lewiatana przeprowadzono przy wykorzystaniu modelu w następującej postaci⁴⁸:

1) dla sektora państwowego (centralnego)⁴⁹:

$$PS_t^N = \sum_{i=1}^b \beta_i \cdot FD_{it} + \sum_{(i=1)}^g \gamma_i \cdot FC_{it} + \sum_{i=1}^h \delta_i \cdot Z_{it} + \varepsilon_t, \quad (2)$$

2) dla j -tego szczebla samorządu⁵⁰:

$$PS_t^j = \sum_{i=1}^p \eta_i^j \cdot FD_{it}^j + \sum_{(i=1)}^s \theta_i^j \cdot FC_{it}^j + \sum_{i=1}^w \vartheta_i^j \cdot Z_{it} + \xi_{t,j}, \quad (3)$$

gdzie:

PS_t^N – miara wielkości sektora centralnego (państwowego),

PS_t^j – miara wielkości j -tego sektora samorządu,

FD_{it}, FD_{it}^j – miary decentralizacji w danym modelu,

FC_{it}, FC_{it}^j – miary *fiscal collusion* w danym modelu,

Z_{it} – zmienne kontrolne w danym modelu,

$\beta_i, \gamma_i, \delta_i, \eta_i^j, \theta_i^j, \vartheta_i^j$ – parametry do oszacowania,

$\varepsilon_t^j, \xi_{t,j}^j$ – składniki losowe,

b, p – liczba miar decentralizacji ujętych w danym modelu,

g, s – liczba miar *fiscal collusion* ujętych w danym modelu,

h, w – liczba zmiennych kontrolnych ujętych w danym modelu,

$j = V, C, T$ lub M – oznaczenia odpowiednio dla województw, powiatów, miast na prawach powiatu i gmin.

Ponadto w toku modelowania ekonometrycznego sprawdzono wyniki otrzymane na podstawie zmiennych zlogarytmowanych, oceniono stacjonarność zmiennych oraz zbudowano model wektorowej korekty błędem (VEC). W ostatnim etapie dokonano syntezy oszacowania parametrów długookresowej równowagi dla całego sektora oraz jego poszczególnych elementów, aby przedstawić jedynie kierunki oddziaływania (+, –) decentralizacji, *fiscal collusion*, trendu, PKB *per capita* i populacji Polski na wielkość poszczególnych szczebli i cały sektor publiczny.

48 Tamże.

49 Zależność (2) została również wykorzystana do przetestowania wpływu decentralizacji, *fiscal collusion* i zmiennych kontrolnych (wykorzystano te same zmienne co w przypadku sektora centralnego) na zagregowaną wielkość całego sektora publicznego.

50 Za P.J. Grossman, E.G. West, *Federalism and the growth of government revisited*, „Public Choice” 1994, vol. 79, s. 19–32.

Wnioski z badań oparto na rezultatach estymacji wybranych modeli, które dały podstawy do wnioskowania o istnieniu wspólnych długookresowych ścieżek równowagi pomiędzy odpowiednią miarą wielkości sektora publicznego a odpowiednią miarą decentralizacji i miały akceptowalne własności statystyczne.

Synteza wniosków z tych wielowymiarowych, szerokich i opartych na zaawansowanej metodologii ekonometrycznej badań prowadzi do następujących konkluzji:

1. Decentralizacja sektora publicznego jest bardzo złożonym procesem i potwierdzenie lub odrzucenie hipotezy Lewiatana zależy od przyjętych mierników rozmiaru sektora publicznego oraz wykorzystanych mierników decentralizacji. Przykładowo: decentralizacja zatrudnienia w administracji publicznej może oddziaływać w długim okresie ujemnie na wielkość sektora centralnego mierzoną za pomocą odsetka wydatków publicznych na szczeblu państwowym w PKB *per capita* lub dodatnio, gdy rozmiar tego sektora zostanie ujęty w postaci udziału osób zatrudnionych w administracji państwowej w ogóle populacji Polski.
2. Wykazano negatywny długookresowy związek pomiędzy decentralizacją administracji publicznej a wielkością sektora publicznego (mierzoną udziałem wydatków publicznych w PKB) oraz pomiędzy decentralizacją dochodów własnych a odsetkiem wszystkich osób zatrudnionych w administracji publicznej w populacji Polski. Pozwoliło to przyjąć hipotezę Lewiatana dla powyższych zależności.
3. Z drugiej strony zaobserwowano, że decentralizacja wydatków publicznych skutkuje w długim okresie wzrostem udziału wydatków ogółem w PKB oraz zatrudnienia w administracji publicznej w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym. Natomiast decentralizacja wydatków na administrację i wynagrodzenia w administracji prowadzi w długim okresie do relatywnego wzrostu całkowitego zatrudnienia w administracji publicznej w stosunku do – odpowiednio – ogółu populacji Polski i ludności w wieku produkcyjnym. W tych przypadkach odrzucono więc hipotezę Lewiatana.
4. Wnioski te wskazują więc, że przyjęcie lub odrzucenie hipotezy w warunkach polskich może zależeć od tego, które miary decentralizacji uznane zostaną za „lepsze”. Jeśli przyjmie się, że ważna jest decentralizacja administracji oraz że samodzielność dochodowa świadczy o decentralizacji fiskalnej i finansowej w większym stopniu niż wydatkowa, można potwierdzić hipotezę Lewiatana i ograniczający wpływ na rozrastanie się sektora publicznego. W tym obszarze wyniki te są podobne do wielu innych ukazujących wagę faktycznego (a nie deklarowanego czy ograniczonego) władztwa podatkowego na szczeblu lokalnym.
5. Analiza dla poszczególnych szczebli i rodzajów jednostek wskazała na pozytywny (dodatni) wpływ wielu zmiennych na rozmiary sektora w przypadku miast na prawach powiatu. Nie można jednak zapominać o licznych funkcjach tych jednostek i ich znaczeniu w całej strukturze osadniczej w Polsce.

Przypisywanie niebezpieczeństwa Lewiatana na tym szczeblu jedynie w świetle badania ilościowego byłoby więc zbyt pochopne i uproszczone. Zakres administracji w gminach (do których zalicza się też gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) oraz w miastach na prawach powiatu różni się znacznie, co wynika z natury (funkcji) tych jednostek.

Podsumowując wyniki badania procesów decentralizacji w Polsce po 1999 roku, należy stwierdzić, że decentralizacja sektora finansów publicznych w przypadku kraju unitarnego, jakim jest Polska, to w istocie zjawisko wieloaspektowe, mające złożony i wielokierunkowy wpływ na cały sektor publiczny i poszczególne jego składowe. Należy podkreślić, iż w badaniu ekonometrycznym wykorzystano stosunkowo krótkie szeregi czasowe, co w znacznym stopniu ogranicza i utrudnia proces estymacji, dlatego też w planowanych kolejnych etapach badania opisywana zależność zostanie ponownie oszacowana, jednak tym razem na podstawie danych panelowych dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Oczekiwane jest, że niejasności co do kształtowania procesów decentralizacji na szczeblu gmin zostaną lepiej zinterpretowane na podstawie rezultatów analizy przekrojowo-czasowej oraz przy uwzględnieniu dłuższego szeregu czasowego. Analiza przekrojowo-czasowa będzie stanowić uzupełnienie i rozwinięcie bieżącego badania, a także pozwoli skonfrontować wyniki uzyskane na podstawie danych zagregowanych i zdezagregowanych. Zastosowanie danych panelowych (przy jednoczesnym zwiększeniu liczby obserwacji) pozwoli uwzględnić w modelu dynamikę czasową oraz indywidualną specyfikę badanych jednostek samorządu terytorialnego i najnowsze dane statystyczne. Kontynuacja badań uzasadniona jest bowiem również wpływem epidemii COVID-19 na wzrost wydatków, pojawianie się nowych funkcji państwa i ewidentne rozszerzanie się sektora publicznego. Wyzwaniem w kolejnych badaniach empirycznych będzie oddzielenie efektu decentralizacji i efektu pandemii.

Dużym problemem będzie również rosnące zadłużenie zarówno na szczeblu państwa, jak i samorządu terytorialnego, które w dłuższej perspektywie wpłynie na zwiększenie zakresu sektora publicznego. Obecnie ekonomiści ostrzegają przed niebezpieczeństwem związanym z dużą skalą ukrytego zadłużenia Skarbu Państwa w Polsce. W warunkach zwiększającego się zapotrzebowania na wydatki społeczne i związane z ochroną zdrowia kwestie zadłużania się będą coraz istotniejszymi elementami w polityce finansowej, pojawi się również problem konkurencji pomiędzy wydatkami bieżącymi a inwestycyjnymi. Konkurencja taka oraz limity zadłużania prowadzić będą do korekt w polityce budżetowej. Badania empiryczne skutkują jednak nieraz zaskakującymi wnioskami. Z badań grupy naukowców z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu wynika, iż zwiększenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu zadłużenia zmniejsza potencjał inwestycyjny samorządów terytorialnych w Polsce. Na takiej podstawie można kwestionować zasadność stosowania reguł fiskalnych i wprowadzić bardziej liberalizujące ich zasady w celu oceny tzw. potencjału inwestycyjnego jako wskaźnika gwarantującego

optymalne wykorzystanie potencjału gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego⁵¹. Jednocześnie należy pamiętać, że sytuacja finansowa w całym sektorze finansów publicznych nie pozostaje nigdy bez wpływu na zarządzanie finansami i usługami publicznymi w podsektorze samorządowym.

4.4. Niejednoznaczność wyników badań empirycznych poświęconych wpływowi decentralizacji fiskalnej na rozmiary sektora publicznego i finansów publicznych

Wyniki prowadzonych od wielu lat badań empirycznych poświęconych wpływowi decentralizacji fiskalnej i federalizmu fiskalnego na zakres sektora publicznego są często niejednoznaczne, co podkreślano już wcześniej. Tabela 4.4 przedstawia podsumowanie tych analiz. Należy zwrócić uwagę, że większość szeroko zakrojonych badań dla długiego okresu potwierdza hipotezę Lewiatana. Wyniki uzależnione były jednak od zakresu i rodzaju wykorzystywanych w badaniach ilościowych zmiennych oraz metodologii. Zagregowane kategorie dochodów są podobne, natomiast poszczególne kategorie, zwłaszcza dochodów jednostek samorządu terytorialnego, mogą się znacząco różnić w ujęciu prawnym i ekonomicznym. Ponadto poszczególne systemy finansów publicznych, faktyczna decentralizacja fiskalna i niezależność finansowa jednostek lokalnych w poszczególnych państwach cechują się wieloma osobliwościami i różnymi rozwiązaniami w praktyce. Bogactwo badań i ich różnorodność sprawiają, że wyniki są odmienne, ale wydaje się, że większość potwierdza ograniczający wpływ decentralizacji fiskalnej na zakres sektora publicznego.

51 E. Gubernat, H. Kociewska, B. Dziedziak, L. Patrzalek, *The impact of maximum allowable debt level of local government units on their investment potential*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19, no. 4, s. 991–1014.

Tabela 4.4. Empiryczne wyniki badań wpływu federalizmu na rozmiary sektora publicznego – przegląd

Autorzy	Próba	Czas	Rozmiary sektora publicznego	Federalizm	Wyniki
1	2	3	4	5	6
Oates (1972)	57 państw	1972	Dochody publiczne ogółem/dochód narodowy	Dochody władz centralnych/dochody publiczne ogółem	Brak potwierdzenia
DiLorenzo (1983)	65 dużych SMSA (<i>Standard Metropolitan Statistical Area</i>)	1975	Wydatki samorządu terytorialnego <i>per capita</i> (wydatki ogółem, policja, ochrona przeciwpożarowa, autostrady, system sanitarny, opieka społeczna)	Wydatki powiatów ogółem (dochody podatkowe)/wydatki publiczne (dochody podatkowe) w czterech największych jurysdykcjach	Potwierdzenie dla wydatków, brak potwierdzenia dla dochodów podatkowych
Solano (1983)	18 państw	1968	22 wskaźniki wydatków rządowych	Zmienne sztuczne dla krajów federalnych (Austria, Kanada, Szwajcaria, USA, Niemcy) oraz dochody podatkowe władz centralnych/dochody podatkowe ogółem	Potwierdzenie
Oates (1985)	43 państwa Międzynarodowego Funduszu Walutowego	1982	Wydatki publiczne ogółem/PKB	Dochody i wydatki władz centralnych/dochody i wydatki publiczne ogółem	Brak potwierdzenia
	48 stanów kontynentalnych USA	1977	Dochody publiczne państwa/dochody osób fizycznych	Dochody i wydatki publiczne państwa/dochody i wydatki JST, ogólna liczba jednostek samorządu terytorialnego	Brak potwierdzenia

1	2	3	4	5	6
Nelson (1986)	49 stanów USA	1976	Podatki państwowe i lokalne <i>per capita</i> (z dochodów osobistych)	Udział dochodów podatkowych państwa w dochodach państwa i jednostek lokalnych ogółem	Brak potwierdzenia
	49 stanów USA	1976	Podatki państwowe i lokalne <i>per capita</i> (z dochodów osobistych)	Ludność stanu podzielona przez ogólną liczbę regionów	Potwierdzenie
Schneider (1986)	46 dużych SMSA	1972–1977	Rozrost władz lokalnych	Liczba jednostek podmiejskich	Brak potwierdzenia
Nelson (1987)	50 stanów USA	1977	Państwowe i lokalne dochody (wydatki)/dochody indywidualne	Ogólna liczba jednostek władzy uniwersalnej i ogólna liczba jednostek władz specjalnych	Potwierdzenie
Marlow (1988)	USA	1946–1985	Wydatki publiczne ogółem/PKB	Wydatki państwa i władz lokalnych/wydatki ogółem	Potwierdzenie
Eberts i Gronberg (1988)	280 SMSA	1977	Dochody państwa i lokalne/dochody osobiste	Ogólna liczba jednostek władzy uniwersalnej i ogólna liczba jednostek władz specjalnych	Potwierdzenie
Wallis i Oates (1988a)	48 stanów kontynentalnych USA	1902–1982	Dochody państwa (wydatki)/dochody indywidualne	Dochody (wydatki) państwa/dochody (wydatki) państwa i władz lokalnych	Potwierdzenie
Wallis i Oates (1988b)	48 stanów kontynentalnych USA	1902–1982	Dochody (wydatki) państwa i władz lokalnych/dochody na jednego mieszkańca	Dochody (wydatki) państwa/dochody (wydatki) państwa i władz lokalnych	Potwierdzenie

Tabela 4.4 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Saunders (1988)	22 państwa OECD	1960–1962 i 1978–1980	Wydatki publiczne ogółem/PKB	Zmienne sztuczne dla krajów federalnych	Potwierdzenie
Grossman (1989)	USA	1946–1986	Wydatki publiczne ogółem/PKB	Wydatki państwowe i lokalne/ wydatki publiczne ogółem	Potwierdzenie
Forbes i Zampelli (1989)	157 SMSA	1977	Dochody regionalne <i>per capita</i> , dochody regionalne/dochody indywidualne, dochody własne regionu/dochody indywidualne	Ogólna liczba regionów w SMSA	Brak potwierdzenia
Zax (1989)	3022 regiony	1982	Udział dochodów regionalnych w dochodach lokalnych/dochody indywidualne	Ogólna liczba jednostek władzy uniwersalnej na miłę kwadratową i ogólna liczba jednostek władz specjalnych na miłę kwadratową oraz udział wydatków regionalnych w wydatkach lokalnych/ wydatki publiczne ogółem	Potwierdzenie
Raimondo (1989)	50 stanów USA	1960, 1970, 1980	Wydatki państwa i władz lokalnych/ dochód osobisty dla sześciu kategorii wydatków	Wydatki władz centralnych/ wydatki państwa i władz lokalnych oraz wydatki władz lokalnych/wydatki państwa i władz lokalnych	Potwierdzenie

1	2	3	4	5	6
Joulfaian i Marlow (1990)	48 stanów USA	1981, 1984	Wydatki publiczne ogółem/PKB	Wydatki państwa i władz lokalnych/wydatki publiczne ogółem i ogólna liczba jednostek terytorialnych w państwie	Potwierdzenie
Joulfaian i Marlow (1991)	48 stanów USA	1983–1985	Wydatki publiczne ogółem/PKB oraz wydatki publiczne ogółem <i>per capita</i>	Wydatki władz lokalnych/wydatki państwa i władz lokalnych oraz wydatki państwa i władz lokalnych/wydatki ogółem i ogólna liczba jednostek terytorialnych w SMSA	Potwierdzenie
Heil (1991)	22 kraje OECD i 39 MFW	1985	Dochody (wydatki) publiczne ogółem/PKB	Zmienne sztuczne dla krajów federalnych	Brak potwierdzenia
Grossman i West (1994)	Kanada	1958–1987	Wydatki publiczne ogółem/produkt narodowy brutto	Wydatki państwa i władz lokalnych/wydatki publiczne ogółem	Potwierdzenie
Shadbegian (1999)	48 stanów USA	1979–1992	Wydatki publiczne ogółem/produkt państwowy brutto	Wydatki państwa i władz lokalnych/wydatki publiczne ogółem	Potwierdzenie
Moesen i van Cauwenberge (2000)	19 państw OECD	1990–1992	Wydatki publiczne ogółem/PKB	Wydatki lokalne minus transfery/wydatki publiczne ogółem	Potwierdzenie
Schaltegger (2001)	26 kantonów szwajcarskich	1980–1998	Wydatki państwa i lokalne <i>per capita</i> (wszystkie kategorie wydatków)	Wydatki lokalne/wydatki lokalne i państwowe (wszystkie kategorie wydatków i ogólna liczba jednostek samorządu terytorialnego)	Potwierdzenie

Tabela 4.4 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Kirchgässner (2002a)	26 kantonów szwajcarskich	1980–1998	Wydatki państwa i lokalne <i>per capita</i> (dochody i wydatki ogółem)	Wydatki (dochody) lokalne/ wydatki (dochody) lokalne oraz liczba jednostek samorządu terytorialnego podzielona przez populację w kantonach	Potwierdzenie
Jin i Zou (2002)	17 państw rozwiniętych i 15 rozwijających się	1980–1994	Narodowe, subnarodowe lub zagregowane wydatki jako procent PKB	Poziom wydatków subnarodowych do ogółu wydatków publicznych, poziom dochodów subnarodowych do ogółu dochodów, odsetek wydatków subnarodowych finansowanych przez transfery centralne	Brak potwierdzenia dla wydatków, potwierdzenie dla miar dochodów
Rodden (2003)	59 państw	1978–1997	Wydatki publiczne ogółem/PKB	Udział dochodów własnych niższych szczebli w dochodach ogółem	Potwierdzenie
Feld, Kirchgässner, Gebhard i Schaltegger (2003)	Kantony szwajcarskie	1980–1987	Autonomia fiskalna, instytucje federalne/ wysokość i struktura dochodów publicznych	Dochody z podatków i opłat lokalnych/wydatki publiczne ogółem	Potwierdzenie
Ashworth, Galli i Padovano (2012)	Badanie panelowe 28 państw	1976–2000	Dochody własne, dochody transferowe/ wydatki publiczne ogółem	Udział dochodów lokalnych różnych kategorii w wydatkach publicznych ogółem	Potwierdzenie w długim okresie

1	2	3	4	5	6
Guziejewska i Walerysiak-Grzechowska (2021)	Polska	1999–2020	Dochody własne i transferowe JST do wydatków publicznych ogółem i zatrudnienia w sektorze publicznym (różne miary)	Dochody (wydatki) władz lokalnych/dochody (wydatki) władz państwowych	Częściowe potwierdzenie, gdyż wykazano negatywny długookresowy związek pomiędzy decentralizacją administracji publicznej a wielkością sektora publicznego (mierzoną udziałem wydatków publicznych w PKB) oraz pomiędzy decentralizacją dochodów własnych a odsetkiem wszystkich osób zatrudnionych w administracji publicznej w populacji Polski. Z drugiej strony brak potwierdzenia, gdyż decentralizacja wydatków publicznych skutkuje w długim okresie wzrostem udziału wydatków ogółem w PKB oraz zatrudnienia w administracji publicznej w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym.

Źródło: L.P. Feld, G. Kirchgässner, C.A. Schaltegger, *Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss State and local governments*, „Southern Economic Journal” 2010, vol. 77(1), s. 27–48 oraz uzupełnienia własne.

Najważniejsze okoliczności powodujące rozbieżności i niejednoznaczne wyniki badań poświęconych hipotezie Lewiatana można podsumować następująco.

1. Opisywane kanały transmisji decentralizacji państwa i decentralizacji fiskalnej na rozmiary sektora publicznego są charakteryzowane przy przyjęciu wielu założeń, wśród których do najbardziej kontrowersyjnych należy mobilność mieszkańców i duża konkurencja podatkowa. Mimo intelektualnej atrakcyjności hipotezy Charles'a Tiebouta naukowcy od dawna podkreślają, że mobilność charakteryzuje mieszkańców USA, ale nie przystaje do warunków europejskich. Podobnie dyskusyjna jest kwestia konkurencji podatkowej, która w krajach unitarnych przyjmuje najczęściej postać ograniczonej konkurencji podatkowej. Przede wszystkim jednak rozwiązania w zakresie podatków lokalnych w różnych krajach są ukształtowane historycznie i bardzo się różnią na poziomie legislacji, ale również zwyczajów i kultury politycznej.
2. Wyniki modeli ekonometrycznych w dużym stopniu uzależnione są od zmiennych uwzględnianych w modelu, szczegółowej metodologii, a te znacznie różnią się w zależności od dostępności danych. Nie można również abstrahować od zasadniczo różnych uwarunkowań instytucjonalno-prawnych w poszczególnych państwach. Badania ilościowe najczęściej pomijają lub traktują marginalnie elementy jakościowe charakteryzujące system finansów publicznych w poszczególnych krajach.
3. Systemy i struktura dochodów własnych w poszczególnych krajach znacząco się różnią – nie są one jednorodne i w sposób ujednolicony traktowane przez bazy statystyczne. Dobrym przykładem są tu udziały i dodatki w podatkach państwowych, które z ekonomicznego punktu widzenia nie powinny być traktowane jako dochody własne. Trudno też jednoznacznie rozstrzygnąć ten spór, gdyż wszystko zależy od szczegółowych rozwiązań i faktycznych uprawnień władz lokalnych.
4. W poszczególnych krajach funkcjonują różne systemy polityczne oraz ustrój terytorialny, kraje unitarne i federalne różnią się zakresem samodzielności fiskalnej i rozwiązaniami politycznymi w jednostkach samorządu terytorialnego, ale są również grupami zróżnicowanymi wewnątrz, na różnym poziomie rozwoju ekonomicznego i dojrzałości demokracji.
5. Zakładane modele konkurencji podatkowej i politycznej są w dużej mierze ciekawą konstrukcją intelektualną, ale w praktyce mają bardzo ograniczony zakres. Dowiedziono wprawdzie empirycznie istnienie politycznych cykli budżetowych, ale mają one różny przebieg i zakres na poszczególnych etapach rozwoju, często uzależnione są od sytuacji nadzwyczajnych lub charakterystycznych dla danego państwa. Nie można też abstrahować od negatywnych konsekwencji ekonomicznych, politycznych i społecznych nieodpowiedzialnej konkurencji w sektorze publicznym.

4.5. Wpływ decentralizacji na lepszą alokację zasobów oraz wzrost gospodarczy

Korzystny wpływ decentralizacji państwa i decentralizacji fiskalnej na lepszą alokację zasobów publicznych jest powszechnie znany jako konsekwencja lepszego dostosowania do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. W ostatnich latach przedmiotem wielu analiz empirycznych są również konsekwencje i wpływ decentralizacji na rozwój gospodarczy w państwie, mierzony na bazie PKB. W tym kontekście należy podkreślić, iż wzrost gospodarczy nie jest głównym celem i przesłanką decentralizacji. Ponadto w obszarze tej problematyki rozróżnić należy kwestie wpływu decentralizacji na wzrost gospodarczy w państwie i nieco inną kwestię wpływu władz lokalnych na rozwój ekonomiczny konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Badania empiryczne poświęcone zależności pomiędzy zakresem decentralizacji i wzrostem gospodarczym dały zróżnicowane wyniki. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na różne miary zakresu decentralizacji i różne jej rodzaje oraz podnoszony wcześniej brak bezpośredniej zależności. Wyniki analiz empirycznych są zróżnicowane w przypadku państw rozwijających się i wysoko rozwiniętych⁵², co wskazywać może na szersze, instytucjonalne uwarunkowania tych zależności i samej decentralizacji fiskalnej. Przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych procesy decentralizacji są bardziej zaawansowane oraz zdecydowanie większa część środków publicznych wydatkowana jest na szczeblach samorządu terytorialnego. Z tego punktu widzenia Roy W. Bahl i Johannes F. Linn argumentowali, iż: „Procesy decentralizacji prawdopodobnie częściej mają miejsce w krajach na wyższym poziomie rozwoju ekonomicznego”⁵³, czyli najpierw ma miejsce rozwój ekonomiczno-społeczny, a dopiero potem – na wyższym etapie rozwoju ekonomicznego i społecznego – następują procesy decentralizacji. Procesy te przebiegają równolegle do ogólnej tendencji wyrównywania nierównowagi fiskalnej i dostępności do usług publicznych w poszczególnych jednostkach terytorialnych w skali kraju⁵⁴.

Tabela 4.5 zawiera podsumowanie wyników wybranych badań poświęconych wpływowi decentralizacji na wzrost gospodarczy. Zgodnie z dzisiejszym stanem wiedzy wyniki te nie są jednoznaczne i wskazują na konkluzję sformułowaną już wiele lat temu, iż „finanse zdecentralizowane wydają się mieć co do zasady

52 W.E. Oates, *Fiscal decentralization and economic development*, „National Tax Journal” 1993, vol. 46, no. 2, s. 237–243.

53 R.W. Bahl, J.F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York 1992, s. 391.

54 L. Patrzałek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Mechanizmy, narzędzia, instrumenty wyrównywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.

potencjalnie pozytywny wpływ na rozwój ekonomiczny, ale przełożenie tego potencjalnego wpływu w praktyce zależy od wielu znaczących czynników związanych z reakcją instytucji lokalnych na poziom dobrobytu lokalnego, co z kolei zależy w bardzo dużym stopniu od określonej struktury instytucji fiskalnych⁵⁵. Pomiędzy decentralizacją a wzrostem i rozwojem społeczno-gospodarczym ma więc miejsce specyficzne sprzężenie zwrotne, uzależnione od wielu czynników politycznych, instytucjonalnych i makroekonomicznych.

Tabela 4.5. Wybrane badania empiryczne poświęcone decentralizacji i wzrostowi gospodarczemu w układzie chronologicznym

Autorzy	Zakres badań	Wyniki badań i uzasadnienie
1	2	3
Oates (1972)	58 krajów	Miary centralizacji fiskalnej są istotne statystycznie i negatywnie skorelowane z poziomem realnych dochodów na jednego mieszkańca.
Zhang i Zou (1998)	28 lokalnych prowincji w Chinach, lata 1980–1992	Decentralizacja fiskalna ma negatywny wpływ na regionalny wzrost gospodarczy.
Lin i Liu (2000)	30 lokalnych prowincji w Chinach, lata 1970–1993	Decentralizacja fiskalna ma pozytywny wpływ na regionalny wzrost gospodarczy.
Akai i Sakata (2002)	50 stanów USA, lata 1992–1996	Decentralizacja fiskalna ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy.
Sagbas, Sen i Kar (2005)	67 prowincji w Turcji, lata 1990, 1995, 2000	Decentralizacja fiskalna ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy.
Thornton (2007)	19 krajów członkowskich OECD	Wpływ decentralizacji fiskalnej na wzrost gospodarczy nie jest istotny statystycznie, wyniki związków decentralizacji fiskalnej i wzrostu gospodarczego są niespójne.
Cantarero i Gonzalez (2009)	17 regionów w Hiszpanii, lata 1985–2004	Wyniki są niejednoznaczne, decentralizacja wydatków ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, natomiast decentralizacja dochodów ma wpływ pozytywny.
Rodríguez-Pose i Kroijer (2009)	16 krajów Europy Środkowo-Wschodniej, lata 1990–2004	Wyniki są niejednoznaczne, różne w przypadku ujęcia krótko- i długoterminowego.

55 W.E. Oates, *Fiscal decentralization...*, s. 242.

1	2	3
Gemmell, Kneller i Sanz (2013)	23 kraje członkowskie OECD, lata 1972–2005	Wyniki są niejednoznaczne, decentralizacja wydatków ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, natomiast decentralizacja dochodów ma wpływ pozytywny.
Bae, Kim (2019)	16 obszarów metropolitalnych w Korei, lata 1989–2012	Decentralizacja ma pozytywny wpływ na realny i nominalny wzrost regionalnego PKB.

Źródło: K.B. Bae, S.H. Kim, *The effect of decentralization on economic growth in Korea: The role of the implementation of local autonomy*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2019, vol. 17, no. 4, s. 985–999 oraz uzupełnienia własne.

Informacje wynikające z zestawienia tabelarycznego sugerują konieczność różniczenia dwóch ważnych rodzajów decentralizacji finansowej: dochodowej i wydatkowej⁵⁶. Zauważalny jest pozytywny wpływ decentralizacji dochodowej na wzrost gospodarczy, warto więc przypomnieć podkreślaną często w teorii i literaturze wagę tej decentralizacji, która jest filarem pełnej decentralizacji fiskalnej. Na uwagę zasługują badania poświęcone najbliższym geograficznie Polsce krajom Europy Środkowo-Wschodniej, choć nie są one jednoznaczne⁵⁷. Ich wyniki sugerują, iż z reguły istnieje negatywna zależność pomiędzy dwoma z trzech mierników decentralizacji a wzrostem gospodarczym. Jednak uwzględnienie różnych przedziałów czasowych pokazuje, iż w ujęciu długoterminowym wyniki różnią się w zależności od kraju i rodzaju decentralizacji. W szczególności zależność negatywna dotyczy wydatków samorządowych i subwencji z budżetu państwa, podczas gdy podatki przypisane do danego szczebla samorządu terytorialnego wskazują na przesuwanie się do istotnej statystycznie pozytywnej korelacji z krajową stopą wzrostu gospodarczego. Potwierdza to ogólną, dość powszechną tezę, że jednostki samorządu terytorialnego z przypisanymi sobie znaczącymi dochodami własnymi lepiej odpowiadają na popyt lokalny i lepiej promują efektywność ekonomiczną. Pozytywny wpływ dużego zakresu samodzielności dochodowej na wzrost gospodarczy jest lepiej dostrzegalny w warunkach bezpośredniej odpowiedzialności fiskalnej lokalnych decydentów, kontroli społeczności lokalnej, jakości administracji lokalnej, jakości relacji państwo–samorząd oraz w średnim i dłuższym okresie. Możliwość samodzielnego określania i wpływania na wysokość i konstrukcję dochodów lokalnych wzmacnia odpowiedzialność fiskalną decydentów lokalnych i motywuje do optymalnego, zgodnego z preferencjami mieszkańców kształtowania wydatków lokalnych w sposób transparentny dla mieszkańców-wyborców. Intuicyjnie wnioskować można też o dużym

56 L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne...*

57 A. Rodríguez-Pose, A. Kroijer, *Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe*, „LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series” 2009, no. 12, s. 1–42.

znaczeniu czynników instytucjonalnych, historycznych i kulturowych, które trudno mierzyć i uwzględnić w badaniach ilościowych.

Autonomia finansowa jednostek samorządu terytorialnego powinna wzmacniać również szeroko rozumiany rozwój danej jednostki. Badania poświęcone zależności pomiędzy wzrastającym stopniem autonomii finansowej gmin a poziomem rozwoju lokalnego (PKB) przeprowadzono dla jednostek (*municipalities, counties, regions*) w Rumunii. Ich wyniki wskazały na zależność pozytywną i istotną statystycznie. Autorzy badań podkreślają duże dysproporcje rozwojowe jednostek lokalnych w Rumunii i znaczenie niezależnych finansowo samorządów terytorialnych w ich niwelowaniu oraz łagodzeniu niekorzystnych skutków społecznych dysproporcji rozwojowych⁵⁸.

Procesy decentralizacji administracji i finansów publicznych postępują od wielu dekad, a ekonomiści zwracają uwagę na negatywne jej konsekwencje dla koordynacji procesów zarządzania makroekonomicznego oraz całościowych procesów reform finansów publicznych w państwie. Teresa Ter-Minassian podkreśliła na przykład problem nadmiernych lokalnych wydatków publicznych w sytuacji twardych ograniczeń budżetowych w skali całego państwa oraz niebezpieczeństwo nadmiernego zadłużania się samorządów⁵⁹. Duża autonomia i samodzielność fiskalna jednostek zdecentralizowanych nie sprzyjają lub wręcz utrudniają zarządzanie w skali makroekonomicznej, stąd tak duże znaczenie przypisuje się współcześnie modelowi federalizmu kooperacyjnego oraz wykorzystuje w większości krajów różnego rodzaju reguły fiskalne ograniczające i regulujące zadłużanie się samorządu terytorialnego. Nadmierny poziom zadłużenia na szczeblu lokalnym zagraża stabilności makroekonomicznej i jest przedmiotem zainteresowania władz państwowych zarządzających całością finansów publicznych w państwie oraz odpowiadających za całość długu publicznego⁶⁰.

4.6. Teoria agencji a konkurencja podatkowa i rozrost sektora publicznego

Założenia modelowe i teoretyczne opisujące strategię konkurencji podatkowej na szczeblu samorządu terytorialnego wskazują na znaczenie problemu agencji (*principal-agent problem*) w tym obszarze. Teoria agencji jest najbardziej znana

58 A. Liviu Scutariua, P. Scutariua, *The link between financial autonomy and local development. The case of Romania*, „Procedia Economics and Finance” 2015, vol. 32, s. 542–549.

59 T. Ter-Minassian, *Decentralization and macroeconomic management*, „IMF Working Paper” 1997, no. 155.

60 A. Ehtisham, M. Albino-War, R. Singh, *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*, „IMF Working Paper” 2005, vol. 108, s. 1–27.

jako element teorii ładu korporacyjnego i finansów przedsiębiorstwa⁶¹. Opisuje ona różnorodne relacje pomiędzy przełożonym (zwierzchnikiem, pryncypałem) a podmiotem, określanym jako agent i wykonującym dla przełożonego ustalone zadania. W ostatnich dekadach teoria agencji stała się bardzo popularną metodą analizowania relacji, wpływów oraz zależności pomiędzy właścicielem przedsiębiorstwa (w tym akcjonariuszami) a menedżerem, pracownikami, pożyczkodawcami, w odniesieniu do celów korporacji jako całości. Mimo wspólnych celów podmioty te często charakteryzują konflikty interesów i egoistyczne motywacje, co próbuje opisywać i wyjaśniać właśnie teoria agencji. Stanowi ona także swego rodzaju teorię przedsiębiorstwa, w której przedsiębiorstwo widziane jest jako sieć zobowiązań i rodzaj szeroko rozumianego kontraktu między przełożonymi, podwładnymi oraz innymi podmiotami w sieci zależności. W teorii tej znane są pojęcia, które zyskały ogromną popularność również w ekonomii sektora publicznego, takie jak „pokusa nadużycia zaufania”, „asymetria informacji” i „koszty agencji”. Nie powinno to dziwić, gdyż korzenie teorii agencji sięgają do myśli klasyka socjologii – Maxa Webera, którego socjologia polityczna wywarła znaczny wpływ na rozwój teorii organizacji⁶². Opisana przez Webera teoria typów idealnych prawomocnego panowania (panowania charyzmatycznego, tradycyjnego i legalnego) może być interpretowana jako próba przedstawienia teorii agencji odpowiednio dla trzech różnych kontekstów polityczno-historycznych organizacji. W myśli Webera w obrębie państwa występują relacje o charakterze agencji – rządzący delegują bowiem władzę na swoich reprezentantów, urzędników (biurokratów). Wsparcie administracji państwowej i samorządowej jest konieczne, aby rządzący byli w stanie zarządzać całym państwem i realizować swoją politykę społeczno-gospodarczą. Jednocześnie pojawia się problem kontrolowania rozumianych jako „agenci” biurokratów, urzędników, decydentów i polityków lokalnych. Istnieje bowiem w obrębie państwa konflikt interesów pomiędzy biurokratami i rządzącymi decydentami, a także faworyzująca biurokratów asymetria informacji. Głównym problemem jest tu tzw. dryf administracyjny (dryf biurokratów), czyli przejawiana przez administrację tendencja do systematycznego, powolnego rozchodzenia się celów i praktyk administracji państwowej z celami polityków⁶³.

Z punktu widzenia nie tylko teorii agencji, ale przede wszystkim finansów publicznych taką tendencję rozchodzenia się celów uznać należy niewątpliwie za jedno z największych zagrożeń dla współczesnej demokracji. Demokratycznie wybierani politycy tracą bowiem (zwłaszcza ze względu na asymetrię informacji i nadmierne upolitycznienie decyzji) realną władzę na rzecz mianowanych przedstawicieli administracji państwowej. W badaniach socjologii politycznej w nurcie

61 R.A. Brealey, S.C. Myers, *Principles of Corporate Finance*, McGraw-Hill/Irwin, New York 1996, s. 991.

62 *Polskie encyklopedie humanistyczne*, ENCENC, hasło: *Teoria agencji*, <https://encenc.pl/teoria-agencji/> (dostęp: 3.02.2020).

63 Tamże.

teorii agencji i w analizach finansów publicznych zauważa się, że administracja stale dąży do zwiększenia budżetu, którym dysponuje, co stanowi ponoszony przez państwo jako całość koszt agencji. Biurokraci mogą zwiększyć swój budżet, ponieważ dysponują lepszymi niż politycy i wyborcy informacjami dotyczącymi tego, jakie wydatki są rzeczywiście potrzebne, popularne, ale również jedynie dla własnych korzyści. Finanse są bowiem fundamentalnym atrybutem władzy. Działania biurokratów często są skuteczne, państwo rozrasta się więc nadmiernie ponad optymalne rozmiary, stając się kosztowniejsze, niż nakazują interesy wyborców i przekonania polityków.

Decyzje podejmowane w sektorze publicznym charakteryzuje często brak transparentności, co kreuje dodatkowe korzyści dla decydentów w osiąganiu partykularnych interesów. Pewnymi rozwiązaniami problemu agencji mogą być konkurencja międzygminna, konkurencja wyborcza i monitorowanie polityków przez wyborców, gdyż ograniczają oportunistyczne zachowania polityków lokalnych⁶⁴. Jednak z drugiej strony nadmierne upolitycznienie życia społecznego na szczeblu lokalnym powoduje, że politycy w warunkach ostrej konkurencji politycznej będą przeceniać swoje zasługi, uciekając do manipulacji wybranymi pozycjami budżetu, i wykorzystywać finanse do poparcia w wyborach. W ramach teorii agencji w literaturze wskazuje się na trzy mechanizmy próbujące wyjaśnić interakcje fiskalne i konkurencję na różnych szczeblach władz publicznych: efekty zewnętrzne wydatków (*expenditure spillovers*), uczciwą konkurencję (*yardstick competition*) oraz konkurencję podatkową (*tax competition*)⁶⁵. Są to trzy główne kierunki interpretacji strategii naśladowania podatków (*tax mimicking strategy*) w konkurencji międzygminnej. Wskazując na efekty zewnętrzne wydatków, argumentuje się, że – podobnie jak w przypadku naśladownictwa polityki wydatków – naśladownictwo dotyczyć może polityki podatkowej i stawki podatków lokalnych. Logika drugiego mechanizmu została opisana przez Pierre'a Salmona, który zakłada, że pomiar konkurencji i uczciwa konkurencja są trudne, co jest następstwem asymetrii informacji; wyborcy mają utrudniony lub kosztowny dostęp do informacji i danych, a tym samym utrudnioną i kosztowną ocenę działalności władz publicznych⁶⁶. Jak dowiodły późniejsze badania, asymetria informacji i iluzje fiskalne w systemie

64 D. Wittman, *Why democracies produce efficient results*, „Journal of Political Economy” 1989, vol. 97(6), s. 1395–1424, <https://doi.org/10.1086/261660>

65 C.F. Manski, *Identification of endogenous social effects: The reflection problem*, „Review of Economic Studies” 1993, vol. 60(3), s. 531–542, <https://doi.org/10.2307/2298123>; F. Bastida, B. Benito, M.-D. Guillaumon, A.M. Ríos, *Tax mimicking in Spanish municipalities: Expenditure spillovers, yardstick competition, or tax competition?*, „Public Sector Economics” 2019, vol. 43(2), s. 116–118.

66 P. Salmon, *Decentralisation as an incentive scheme*, „Oxford Review of Economic Policy” 1987, vol. 3, s. 24–43, <https://doi.org/10.1093/oxrep/3.2.24>

zdecentralizowanym mogą być większe, niż pierwotnie zakładano⁶⁷. Opisując trzeci z wymienionych mechanizmów, należy odwołać się do konkurencji międzygminnej opisanej przez Tiebouta i założyć, że w przypadku znacznej podwyżki podatków lokalnych mieszkańcy „zagłosują nogami” i przeniosą się do sąsiedniej jednostki samorządu, w której obciążenia są niższe, a jakość dóbr publicznych być może wyższa. W praktyce działanie tego mechanizmu może być ograniczone małą mobilnością mieszkańców lub ograniczonym władztwem podatkowym jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczone władztwo podatkowe wynikać może z małego udziału podatków lokalnych w dochodach budżetowych ogółem lub małych kompetencji organów samorządowych do ustalania faktycznej wysokości lokalnych obciążeń podatkowych. W krajach unitarnych dużo kompetencji w tym zakresie pozostawiają sobie władze centralne, które niechętnie delegują uprawnienia typowo fiskalne na niższe poziomy. Zakres podatków lokalnych w budżetach samorządowych w poszczególnych krajach jest bardzo zróżnicowany, co wynika z danych zawartych w tabeli 4.6. Trudno oczekiwać istotnych efektów decentralizacji fiskalnej w warunkach symbolicznego udziału typowych podatków lokalnych w budżecie lub bardzo ograniczonego władztwa podatkowego organów lokalnych. Do krajów o najniższym udziale podatków lokalnych w budżetach samorządu terytorialnego należą Estonia, Litwa, Słowacja, Holandia, Turcja, Austria, Irlandia i Grecja, czyli kraje o małej powierzchni lub ze scentralizowaną polityką władz państwowych. Na drugim biegunie znajdują się takie państwa, jak Islandia, Łotwa, Francja, Niemcy, Szwecja, Norwegia, Hiszpania, Słowenia i Portugalia. W grupie tej znajdują się zarówno kraje małe, o ustroju unitarnym, jak i kraje o większej powierzchni i strukturze federalnej. Oceniając stopień decentralizacji państwa i decentralizacji finansowej poszczególnych państw, należałoby jeszcze uwzględnić wskaźniki dodatkowe, jak choćby udział dochodów i wydatków lokalnych i regionalnych w całości dochodów publicznych. Oprócz podatków lokalnych ważnymi źródłami dochodów są bowiem udziały w podatkach państwowych, dodatki do podatków i transfery ogólne, które nie ograniczają w żaden sposób samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego oraz zapewniają dużą decentralizację i efektywne, skuteczne zabezpieczenie dóbr publicznych na szczeblu lokalnym. Na konieczność ostrożnej analizy statystyk i ostrożnego wyciągania wniosków wskazuje na przykład porównanie Francji i Niemiec. Niemcy to kraj o strukturze federacyjnej i dużej niezależności finansowej jednostek lokalnych i landów, podczas gdy Francja podawana jest często za przykład dość scentralizowanego systemu finansów publicznych. Kolejny fakt, na który warto zwrócić uwagę, to największe znaczenie podatków lokalnych w dochodach lokalnych w krajach strefy euro – średnie wskaźniki są w ostatnich latach wyższe zarówno w odniesieniu do wszystkich krajów Unii Europejskiej, jak i krajów OECD.

67 B. Guziejewska, *Fiscal illusions...*

Tabela 4.6. Udział podatków lokalnych (z wyłączeniem składek na ubezpieczenia społeczne) w dochodach budżetów lokalnych w latach 2009–2019 (w proc.)

Kraje	Udziały procentowe w wybranych latach											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Austria	14,65	14,89	14,96	15,03	14,90	14,79	14,35	14,59	14,65	15,40	15,44	
Belgia	31,62	30,79	30,81	29,13	29,60	29,36	30,66	31,07	30,36	29,36	30,70	
Czechy	36,98	36,46	38,50	41,24	42,48	42,46	41,41	47,24	46,76	48,02	45,31	
Dania	32,79	33,64	33,67	33,54	34,15	34,31	34,91	35,44	35,89	35,99	b.d.	
Estonia	3,88	4,61	5,03	4,44	3,84	3,80	3,52	3,52	3,18	2,81	2,58	
Finlandia	45,67	45,66	45,06	44,20	45,00	45,52	46,24	45,88	46,85	45,93	46,36	
Francja	44,32	36,56	46,71	47,74	47,79	48,39	49,78	51,56	52,64	54,33	52,24	
Grecja	17,02	21,14	23,44	23,85	23,13	24,16	23,57	24,60	24,81	23,58	28,32	
Hiszpania	40,39	43,60	46,95	48,14	49,33	50,09	50,27	50,35	49,71	50,63	50,42	
Holandia	8,49	8,85	9,13	9,54	10,21	10,53	10,15	10,20	10,44	10,32	10,25	
Irlandia	12,79	14,79	16,77	20,12	21,68	24,74	21,55	20,55	19,57	18,91	18,01	
Islandia	72,44	70,96	72,74	73,45	73,71	74,47	76,01	76,34	78,35	78,85	79,26	
Izrael	47,51	47,12	46,36	44,88	45,14	45,37	45,41	43,69	42,36	41,55	b.d.	
Japonia	44,23	45,39	43,41	43,95	44,41	45,84	47,47	47,72	48,30	49,03	b.d.	
Kanada	38,65	36,86	38,92	39,57	39,82	40,53	40,78	40,61	40,28	38,92	39,02	
Korea	27,85	30,46	30,54	29,64	27,70	30,05	32,21	32,12	31,79	31,69	b.d.	
Litwa	4,75	4,41	4,64	4,74	3,99	4,23	4,67	4,48	4,40	4,24	4,06	
Luksemburg	32,37	30,95	32,88	28,56	25,85	24,63	26,87	29,19	31,87	34,94	35,33	

Tabela 4.6 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Łotwa	42,77	46,42	49,64	52,51	52,42	54,03	54,52	56,40	56,07	52,82	52,48
Meksyk	11,58	11,69	11,17	12,48	12,65	12,20	12,54	12,85	12,93	13,15	b.d.
Niemcy	36,71	36,44	37,47	38,87	38,49	38,14	38,20	38,12	38,77	38,36	38,21
Norwegia	40,07	39,68	35,94	36,33	36,48	35,96	36,85	37,36	37,02	37,33	37,10
Nowa Zelandia	55,01	54,41	52,72	52,49	53,05	52,32	51,85	51,54	50,69	52,34	b.d.
Polska	30,90	28,79	29,54	31,02	31,03	31,31	32,42	32,52	32,14	32,08	31,82
Portugalia	31,42	30,67	31,45	31,47	34,67	38,58	39,55	40,43	40,35	42,22	41,78
Słowacja	10,76	10,65	10,31	10,68	10,95	10,86	6,96	7,25	7,37	6,99	6,54
Słowenia	39,20	41,96	41,87	42,40	41,73	39,77	37,74	41,35	41,41	40,66	40,11
Szwajcaria	57,01	57,33	57,48	57,41	57,92	58,02	58,22	58,88	58,72	58,89	b.d.
Szwecja	55,97	53,54	53,31	53,42	53,39	52,76	52,85	53,67	52,96	52,71	52,04
Turcja	9,84	11,70	11,78	11,88	11,37	14,34	13,24	12,45	10,54	10,49	b.d.
Węgry	22,65	20,64	19,93	24,62	22,29	23,3	27,80	35,61	34,49	32,73	30,98
Wielka Brytania	12,95	12,80	13,33	13,03	14,34	14,50	15,00	16,24	17,12	18,04	18,85
Włochy	27,62	28,94	30,69	32,96	32,48	33,84	32,47	28,67	29,79	30,36	30,38
OECD – średnia	32,25	32,22	32,98	33,48	33,58	34,03	34,27	35,00	35,06	35,01	b.d.
Strefa euro – 19 krajów	32,53	31,47	34,90	36,15	36,39	37,00	36,84	36,44	37,18	37,32	37,11
Unia Europejska – 28 krajów	30,54	29,63	32,23	32,94	33,70	33,85	33,66	34,38	35,17	35,35	b.d.

Źródło: OECD, *Government at a Glance – 2011 edition*, OECD Publishing, Paris 2011, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en (dostęp: 20.03.2020); OECD, *Government at a Glance – 2019 edition*, OECD Publishing, Paris 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en (dostęp: 4.12.2020).

Kończąc rozważania w tym obszarze, warto wspomnieć o istotnym nurcie krytyki teorii agencji, co jest szczególnie znamienne w odniesieniu do sektora publicznego. Teoria ta zakłada motywację działań ludzkich oparte na – określając to kolokwialnie – „ciemniejszej stronie natury ludzkiej”. Podmioty działające w sieci organizacji, której przyświeca wspólny, ogólny, ale jeden cel, kierują się ostatecznie głównie swoimi partykularnymi pobudkami. Jest to dość dyskusyjne podejście w sektorze publicznym, gdyż w skrajnym przykładzie wydaje się, że nie ma tu miejsca na działania w imię dobra wspólnego, publicznego czy funkcjonowania profesjonalnej służby cywilnej. Jest to więc podejście dość jednostronne, zakładające negatywne i nieuczciwe lub wyłącznie egoistyczne pobudki ludzkich działań. Być może punktem wyjścia powinny być jednak pozytywne przesłanki aktywności człowieka, a teorie typu teoria agencji wykorzystywane jedynie do objaśniania nieprawidłowości w funkcjonowaniu organizacji. Obraz sektora publicznego, oparty na sieci powiązań, zależności i dążeniu do indywidualnych, partykularnych interesów i celów, nie należy do optymistycznych. Pewnych rozwiązań może tu dostarczyć nowa ekonomia instytucjonalna, w której nurtach podkreśla się większą rolę czynników instytucjonalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym i postuluje przejście od założenia tzw. pełnej racjonalności do modelu tzw. racjonalności ograniczonej. Wiele nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej czerpie z teorii agencji, ale jednocześnie rozwiązania instytucjonalne ograniczają możliwości wyboru, narzucają określony sposób zachowań i aktywności decydentów⁶⁸. Ich działania można łatwiej przewidywać oraz je kontrolować, odnosząc do norm i reguł legislacyjnych. Ekonomisci odwołują się często do koncepcji instytucji Northa, w której ważną rolę odgrywa podział na instytucje formalne i nieformalne. Podejście instytucjonalne jest znane w polityce fiskalnej i używane przy konstruowaniu reguł fiskalnych. W teorii organizacji instytucje formalne tworzone są głównie dla usprawnienia ludzkich interakcji, co przynosi zwykle redukcję kosztów transakcyjnych, a także ogranicza niepewność i redukuje ryzyko związane często z czynnikiem ludzkim i otoczeniem zewnętrznym w warunkach gospodarki globalnej. Obok instytucji formalnych w społeczeństwie funkcjonuje wiele instytucji nieformalnych, które być może są niedoceniane. Gama instytucji nieformalnych jest szeroka, można tu wymienić: poglądy, postawy, zwyczaje, tradycje, kulturę, zasady moralne, etyczne, wierzenia religijne, skłonność do działań oportunistycznych, zasady zachowań przekazywane z pokolenia na pokolenie, szeroko rozumianą spuściznę społeczną i historyczną. „Zasady te są szczególnie istotne w odniesieniu do osób sprawujących władzę bądź pełniących ważne funkcje w strukturach organizacyjnych (np. w urzędach samorządowych). To ich postawy, poglądy, zasady moralne, etyczne mogą decydować o zaangażowaniu w wykonywaną pracę,

68 W. Rudolf, *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 2(30), s. 109–118, <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.15.010.3581>

o identyfikowaniu się z interesami JST, o ich kreatywności lub otwartości na postulaty i opinie interesariuszy, w tym społeczeństwa. Znaczenia nabiera również kapitał społeczny charakteryzujący lokalną społeczność. Wszystko to może wpływać na efektywność działań samorządów terytorialnych⁶⁹. Trudno przecenić te uwarunkowania, gdyż wpływają one na jakość demokracji, a ta z kolei na jakość zarządzania państwem i dobrobyt społeczny. Jak podkreślił Wawrzyniec Rudolf, ważna jest rola instytucji jako systemu bodźców motywujących jednostki do podejmowania ryzyka i kreatywnych działań, do zdobywania wiedzy i wdrażania innowacji. Jednocześnie instytucja – jako zbiór zasad, reguł i legislacji – stanowi barierę dla działań i zachowań niepożądanych⁷⁰. Na znaczenie czynnika ludzkiego, poczucia odpowiedzialności i kultury organizacji zwracają uwagę chociażby niepowodzenia i opór przed wdrażaniem budżetowania zadaniowego czy negatywny stosunek do partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

Rozwiązania i instytucje formalne oraz nieformalne powinny się wzajemnie uzupełniać, funkcjonować w symbiozie, tworząc jeden optymalny i efektywny system – nie ma sensu akademicka dyskusja, które z nich są ważniejsze i skuteczniejsze. Tylko w takich warunkach mogą tworzyć skuteczną „tamę” dla ograniczania nadmiernego rozrastania się „złego” sektora publicznego, rozumianego jako administracja i struktury biurokratyczne. Instytucje nieformalne to ten czynnik, który może powodować niejednoznaczne wnioski z badań empirycznych poświęconych zjawisku Lewiatana.

4.7. Wydatki sztywne i elastyczne a metody planowania budżetowego – luka w relacjach procesu budżetowego i celach polityki publicznej

Wydatki publiczne umożliwiają zarówno funkcjonowanie administracji publicznej, jak i zaspokajanie potrzeb społecznych, zbiorowych. Bez wydatków publicznych nie byłoby możliwe funkcjonowanie instytucji państwa i samorządu terytorialnego oraz organizowanych przez nie usług społecznych. Jednocześnie należy postawić pytania o granice wydatków publicznych, racjonalizację ich poziomu i struktury oraz możliwości oddziaływania władz publicznych na cały proces wydatkowania środków publicznych. Z tego punktu widzenia ważny jest podział wydatków na

69 Tamże, s. 114.

70 Tamże, s. 113.

dwie kategorie: wydatki stałe i zmienne (elastyczne) oraz kategorię drugą, bardziej restrykcyjną: wydatki sztywne i pozostałe. W dorobku finansów publicznych nie ma jednoznacznego kryterium podziału wydatków na te kategorie i w praktyce gospodarki budżetowej budzą one zwykle dyskusję. Najczęściej przyjmuje się, iż wydatki stałe to wydatki zdeterminowane uchwalonymi wcześniej ustawami lub budżetem realizowanym w roku poprzednim, czyli zdeterminowane historycznie. Pewna ciągłość polityki i obowiązków władz publicznych wobec obywateli powoduje, że w praktyce nie jest możliwe drastyczne ograniczenie wydatków, gdyż oprócz woli politycznej wymaga to długiego procesu legislacyjnego. Jeśli chodzi o wydatki zmienne, to w literaturze panuje pełna zgoda, że to właśnie one wyznaczają faktyczną swobodę, pole manewru i wybory decydentów publicznych⁷¹. Tworzą więc możliwości aktywnej, bieżącej polityki kształtowania wydatków publicznych.

Niestety, w praktyce poziom wydatków stałych jest tak wysoki i zdeterminowany prawnymi zobowiązaniami państwa, że wyróżnia się jeszcze bardziej rygorystyczną kategorię wydatków – wydatki sztywne. Są to zobowiązania, które muszą być realizowane ze względu na fundamentalne zaufanie obywateli do instytucji państwa i jego wypłacalności. W Polsce do wydatków sztywnych zalicza się najczęściej wydatki na obsługę długu publicznego, dotacje z budżetu państwa do funduszu ubezpieczeń społecznych, subwencję ogólną dla samorządu terytorialnego oraz wydatki o charakterze transferów socjalnych. Przy bardzo rygorystycznym podejściu szacuje się, że wydatki sztywne stanowią 70–80% wydatków budżetu państwa. Jeśli uwzględni się również fakt, że w praktyce niezmiennie rzadko konstruuje się budżet przy wykorzystaniu zaawansowanych metod planowania budżetowania, a w praktyce dominuje raczej metoda planowania historycznego, pojawia się zjawisko inkrementalizmu, przyczyniające się do systematycznego wzrostu wydatków publicznych. Połączenie tego w praktyce budżetowej wzmacnia niewątpliwie tzw. Lewiatana.

Ze względu na pozycję władz samorządowych w całym systemie finansów publicznych, skalę działania i pozycję w systemie legislacyjnym (szczególnie w państwie unitarnym) w kontekście finansów lokalnych pojawiają się inne aspekty i problemy. Suwerenem w określaniu zasad gospodarki budżetowej jest państwo, jednostka samorządu nie ma również pełnej autonomii w gromadzeniu lokalnych dochodów podatkowych, pełna samodzielność dotyczy części wydatkowania środków, z wyłączeniem wpływów pochodzących z dotacji celowych. Wydatki sztywne w budżetach lokalnych nie mają takiego charakteru jak w przypadku budżetu państwa (zadłużenie publiczne, dotacje do funduszu ubezpieczeń społecznych), głównym rodzajem wydatków sztywnych są tu wydatki związane z zadłużeniem i wypłatą wynagrodzeń w administracji oraz sektorach szczególnie

71 W. Ziółkowska, *Finanse publiczne...*, s. 161; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 310.

drażliwych. Linia podziału na wydatki elastyczne i sztywne w sektorze samorządowym jest dość płynna i zaryzykować można stwierdzenie, że przeważają wydatki elastyczne, które jednak mogą być w określonych warunkach uznane za sztywne, gdyż wynikają z nałożonych prawnie zadań do realizacji na szczeblu lokalnym. Problemem jest tu najczęściej niedobór środków, gdyż w odniesieniu do potrzeb społecznych i w zakresie infrastruktury komunalnej zawsze potrzeby przewyższają środki możliwe do ich sfinansowania. W samorządowej gospodarce budżetowej odzwierciedlenie znajdują wszystkie problemy tradycyjnego budżetowania, jak chociażby wspomniana już metoda historycznego planowania budżetu czy „roczność” gospodarki budżetowej, powodująca często nieracjonalne wydatkowanie środków pod koniec roku budżetowego. Na szczeblu samorządu terytorialnego z sukcesem wykorzystać można wszelkie nowatorskie metody planowania budżetowego, oparte na ewaluacji efektów zadań publicznych. Wynika to z tego, że zadania wykonywane przez samorządy łatwiej zmierzyć i porównać nakłady z efektami. Budżetowanie oparte na konkretnych zadaniach, partycypacja lokalnej społeczności w podejmowaniu decyzji oraz konsultacje społeczne, łatwiejsze do przeprowadzenia w społecznościach lokalnych niż w całym państwie, powinny wzmocnić odpowiedzialność fiskalną oraz polityczną decydentów lokalnych. Poszczególne pozycje samorządowych wydatków budżetowych łatwiej połączyć z konkretnymi celami polityki władz lokalnych. Cele te bowiem można zweryfikować w kontekście potrzeb i preferencji mieszkańców i są one prostsze do zmierzenia niż zadania ogólnopaństwowe. Na szczeblu samorządu terytorialnego nie tylko łatwiej ocenić potrzeby lokalnych mieszkańców, ale też powiązać je odpowiednio z zasobami rzeczowymi i finansowymi możliwymi do wykorzystania. Stopień optymalnej realizacji lokalnych zadań publicznych jest prostszy do zweryfikowania nie tylko dzięki wykorzystaniu sformalizowanych mierników zadań publicznych w budżetach zadaniowych, ale również mechanizmów wzmacniających odpowiedzialność i motywujących do podejmowania efektywnych społecznie decyzji w sektorze publicznym, takich jak lokalne konsultacje czy informowanie obywateli o projektach i decyzjach dotyczących ich najbliższego otoczenia. W tabeli 4.7 zestawiono instrumenty i mechanizmy szczególnie przydatne i możliwe do praktycznego wykorzystania w procesie planowania budżetowego na szczeblu samorządu terytorialnego⁷².

72 M. Schaeffer, S. Yilmaz, *Strengthening local government budgeting and accountability*, „Policy Research Working Paper” 2008, vol. 4767, The World Bank Sustainable Development Network Social Development Department, WPS4767, s. 13.

Tabela 4.7. Mechanizmy wzmacniające odpowiedzialność w sektorze publicznym

Mechanizmy odpowiedzialności	Zadanie	Metoda
Informacja	Dostarczenie informacji	Obowiązek dostarczania, publikowania i udzielania informacji przez władze publiczne (wysłuchania publiczne, publikowane raporty roczne, ogłoszenia, badania ankietowe obywateli-usługobiorców)
	Jawność informacji finansowych	Okresowe informacje o rachunkowości i sytuacji budżetu (np. raporty kwartalne, a następnie raporty roczne poddawane audytowi)
	Systemy zarządzania finansami	Wykorzystanie informacyjnych systemów zarządzania finansami (np. umożliwienie mieszkańcom dostępu elektronicznego do wskaźników i danych o działalności)
	Konkurencyjne zamówienia	System zamówień publicznych i wszelkich zakupów w sektorze samorządowym powinien być transparenty, otwarty i poddany obowiązkowym procedurom zamówień publicznych w przypadku dużych projektów
Konsultacje/nadzór	Uwagi i komentarze dotyczące zasad tworzenia prawa	Projekty aktów prawnych powinny być publikowane i dostępne dla opinii publicznej przed ich procedowaniem i wprowadzeniem w życie
	Wysłuchania publiczne	Wysłuchania publiczne lub jakiś ich rodzaj powinny być wymagane przez prawo
	Systemy procedur administracyjnych	Procedury administracyjne powinny wymagać, aby obywatele otrzymywali <i>a priori</i> informacje o zmianach w prawie lub decyzjach, które ich dotyczą
	Komitety doradcze	Komitety, ciała, stowarzyszenia – permanentne lub <i>ad hoc</i> , które wnoszą wkład w dostarczanie danych lub doradztwo w obszarze różnych decyzji i polityki władz publicznych
Aktywny udział	Prawo do petycji	Opinia publiczna powinna mieć prawo do przyjęcia, proponowania poprawek lub odrzucenia aktu prawnego
	Ustalanie konsensusu/negocjowanie zasad stanowienia prawa i innych reguł	Konsultacje w grupach prowadzące do konsensusu adekwatnego do celu polityki
Media – prawo do informacji	Niezależne i niekontrolowane przez rząd media (tradycyjne i elektroniczne)	Wymaganie od władz publicznych informowania niezależnej prasy i mediów o swoich działaniach (od zamówień publicznych po raporty z wykonania budżetu)

Źródło: M. Schaeffer, S. Yilmaz, *Strengthening Local Government Budgeting and Accountability*, „Policy Research Working Paper” 2008, vol. 4767, The World Bank Sustainable Development Network Social Development Department, WPS4767, s. 13.

W planowaniu i wykonywaniu budżetu organy samorządu terytorialnego główną uwagę powinny koncentrować na zakresie i jakości dostarczanych usług. Ze względu na wagę tych usług dla życia i funkcjonowania każdego obywatela samorząd może być uznany za agencję dostarczania usług publicznych, odpowiedzialną zarówno przed władzami państwowymi, centralnymi, jak i mieszkańcami danej gminy. W warunkach określonej autonomii i niezależności finansowej samorządów taka odpowiedzialność jest oczywiście złożonym, uwarunkowanym instytucjonalnie, politycznie i finansowo procesem.

Procesy budżetowania w samorządzie terytorialnym wiążą się z odpowiedzialnością o charakterze horyzontalnym i wertykalnym⁷³. Odpowiedzialność o charakterze wertykalnym, czyli pionowym, związana jest z nadzorem władz wyższego szczebla nad jednostkami samorządu terytorialnego (z góry na dół – *top down*) oraz z nadzorem obywateli i wyborców (z dołu w górę – *bottom up*). Proces ten zaczyna się już na wstępnym etapie planowania budżetowego, w którym wykorzystuje się przepływ wielu informacji, zarówno z góry, jak i z dołu. W ramach procesów odgórnych planowanie budżetowe opiera się na wymaganych parametrach budżetu w ramach całego systemu finansów publicznych oraz konkretnych dyrektyw, wskaźników i ograniczeń planów finansowych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych wydatkujących środki budżetowe na najniższych szczeblach. Dyrektywy finansowe wskazują zwykle na określone cele publiczne i ramy budżetowe, prognozy zasobów i kosztów oraz założenia i ogólne priorytety polityczne. Biorąc pod uwagę liczbę państwowych i samorządowych jednostek budżetowych w sektorze finansów publicznych oraz fakt, że sektor samorządu terytorialnego cechuje się określoną autonomią, cały proces planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetowej jest długotrwały i skomplikowany. Z kolei procesy oddolne opierają się na kontakcie i związkach ze społecznością lokalną oraz instytucjami pozarządowymi. Celem kontaktów i związków jest zbadanie potrzeb, priorytetów i preferencji mieszkańców. Duże znaczenie mają w tym procesie instrumenty prawne, które mogą wymagać wpływania członków społeczności lokalnej na decyzje budżetowe władz, oraz instrumenty gwarantujące jawność i transparentność lokalnej gospodarki finansowej. Obok wymogu konsultacji społecznych bezcenne są media lokalne, które mogą odgrywać fundamentalną rolę w sytuacji, gdy konsultacje stają się instrumentem fasadowym w rękach władzy. Należy bowiem pamiętać, że odpowiedzialność oddolna nawet w dojrzałych demokracjach może być niewystarczająca, jeśli wybory zdominowane są przez elity polityczne, a elektorat nie ma możliwości lub motywacji do przedstawienia swoich poglądów bądź nie dysponuje skutecznymi formami samoorganizacji⁷⁴. Jest to ważne ograniczenie decentralizacji fiskalnej w warunkach globalizacji, braku podstaw instytucjonalnych gospodarki budżetowej oraz w przypadku kryzysów, epidemii i sytuacji

73 Tamże, s. 12.

74 A. Mungui-Ppidi, *Culture of corruption or accountability deficit?*, „Eastern European Constitutional Review” Fall 2002/Winter 2003.

nadzwyczajnych. Te ostatnie mogą być bowiem wykorzystywane zarówno zgodnie, jak i niezgodnie z interesem społecznym, czyli nadużywane. W takich okolicznościach ważną funkcję uzupełniającą w całym procesie budżetowania pełni odpowiedzialność o charakterze wertykalnym, czyli w układzie poziomym. Związana jest ona z funkcjonowaniem i zadaniami takich podmiotów, jak sądy powszechne i specjalne, agencje audytu i kontroli zewnętrznej, instytucje nadzoru, agencje antykorupcyjne, rady samorządowe sprawujące kontrolę nad organami wykonawczymi, instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich.

4.8. Rola planowania budżetowego, procesu przeglądu wydatków oraz strategii wydatkowania środków publicznych

Planowanie jest podstawą każdej racjonalnej, świadomej działalności człowieka, a planowanie wydatków publicznych to podstawowe narzędzie zarządzania finansami publicznymi. Metody planowania budżetowego zostały dość obszernie opisane w literaturze⁷⁵. Problemem w praktyce jest duża praco- i czasochłonność bardziej zaawansowanych metod planowania budżetowego, choć – jak już zaznaczono – są one i tak łatwiejsze do implementacji na szczeblu samorządu terytorialnego niż na szczeblu centralnym. W kontekście przedmiotowych rozważań celem planowania budżetowego i jednocześnie miarą jego skuteczności powinno być przeciwdziałanie sytuacji, w której rosną wydatki na usługi publiczne, a nie zwiększają się zakres ani jakość tych usług. Dlatego też w analizach wydatków dużo miejsca poświęca się na analizowanie dynamiki i wysokości środków przeznaczanych na pozycje w budżecie, określane jako wydatki administracyjne. Obok nowoczesnych metod planowania budżetowego, opartych na zadaniach, pomiarze ich efektywności i kosztów, ważnym elementem racjonalnej gospodarki budżetowej jest odchodzenie od planowania rocznego do średnioterminowej oraz długoterminowej perspektywy planowania budżetowego. Coroczna procedura planowania i wykonywania budżetu jest sprzeczna z małą w rzeczywistości elastycznością wysokości i struktury wydatków publicznych, bardziej odpowiada tym cechom wydatków średniookresowa, kilkuletnia perspektywa budżetowania. Charakter procesów składających się na politykę fiskalną oraz odpowiedzialną politykę budżetową wykracza poza roczny cykl budżetowy. Kolejnym argumentem za obowiązkowym wydłużeniem planowania dochodów i wydatków jest dobrze znany w polityce fiskalnej efekt opóźnień, czyli różnicy w czasie między diagnozą a możliwym do zastosowania

⁷⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 332–396.

środkiem polityki fiskalnej. Obok identyfikacji i oceny problemu w polityce budżetowej występują często opóźnione działania władz z powodu przedłużających się procedur legislacyjnych, w skrajnym przypadku uwarunkowania i konsekwencje problemu do rozwiązania mogą ulec zmianie niezwłocznie po uchwaleniu przepisów prawa. Tym bardziej więc skuteczne i racjonalne zmniejszenie niepożądanych skutków efektu opóźnienia może polegać nie tyle na przyspieszeniu procedur legislacyjnych, ile na wydłużeniu horyzontu polityki fiskalnej⁷⁶.

Perspektywa średnioterminowa gospodarki budżetowej powinna przynajmniej częściowo zmniejszyć skutki przyrostowego planowania budżetowego, bieżących oczekiwań roszczeniowych beneficjentów środków publicznych i nieracjonalnego wzrostu wydatków publicznych. Budżetowanie średnio- i długoterminowe powinno być następstwem dokumentów o charakterze strategicznym dla zarządzania i rozwoju państwa. Zdarzało się, że planowanie wieloletnie nie przyniosło oczekiwanych skutków, ale dotyczyło to głównie krajów rozwijających się, o niestabilizowanej sytuacji politycznej i niedojrzałych instytucjach demokratycznych. Bilans zalet i wad planowania wieloletniego jest dodatni. Marta Postuła wymienia następujące argumenty przemawiające za nim⁷⁷:

- 1) racjonalniejsze gospodarowanie środkami publicznymi (wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie absorpcji funduszy Unii Europejskiej, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych);
- 2) zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej;
- 3) większa skuteczność instrumentów polityki fiskalnej i społecznej;
- 4) zagwarantowanie kontynuacji przedsięwzięć i reform realizowanych w perspektywie dłuższej niż rok (w szczególności dotyczy to inwestycji);
- 5) dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

Planowanie wieloletnie w upolitycznionych finansach publicznych może też skutkować wieloma niebezpieczeństwami. Cytowana autorka wymienia wśród nich następujące:

- 1) długi i kosztowny proces wprowadzania planowania wieloletniego do systemu administracji publicznej;
- 2) konieczność częstej aktualizacji planów finansowych;
- 3) możliwość zmniejszenia elastyczności polityki fiskalnej – problem zakresu formalnego związania rządzących z prognozą (zbyt mały stopień może sprawić, że prognoza nie ma wielkiego znaczenia, zbyt duży ogranicza elastyczność);
- 4) szybką dezaktualizację programu w okresach poważniejszej dekonjunktury bądź boomu, wynikającą ze zbyt dużej dynamiki zmian i uwarunkowań

76 M. Postuła, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 49.

77 Tamże, s. 59–60.

zewewnętrznych (szczególnie), a ponadto ze zmiany preferencji w kwestii potrzeb społecznych (koszty tzw. działań osłonowych);

- 5) wybór horyzontu planowania – krótki (możliwość przenoszenia wydatków na następne lata) czy długi (prognoza obciążona jest większym błędem).

W Polsce planowanie budżetowe w horyzoncie wieloletnim pojawiło się przy okazji wprowadzania budżetów zadaniowych, najpierw w dużych miastach, a następnie – od 2007 roku w administracji rządowej i w budżecie państwa. Formalne i prawne podstawy dla planowania wieloletniego wprowadziła Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁸, w której zamieszczono szczegółowe rozwiązania legislacyjne dotyczące budżetowania wieloletniego zarówno na poziomie państwa, czyli centralnym (Wieloletni Plan Finansowy Państwa – WPPF), jak i lokalnym (Wieloletnia Prognoza Finansowa – WPF). Praktyczne wdrażanie obu planów napotykało wiele barier i nie zawsze dokumenty te są podstawą faktycznego spojrzenia wieloletniego na finanse publiczne, a jedynie dokumentami wypełniającymi obowiązek ustawowy⁷⁹. Kroczące podejście do budżetowania wieloletniego i coroczne aktualizacje nie zawsze oznaczają długoterminowe rozwiązywanie problemów i perspektywiczne spojrzenie na finanse publiczne oraz zaspokajanie potrzeb społecznych. Wieloletnie planowanie budżetowe jest takim elementem zarządzania finansami publicznymi, w którym niezwykle wyraźnie ujawnia się problem rozdźwięku pomiędzy teorią, legislacją i praktyką. Jak podkreśliła Postuła: „Na podstawie praktyki i doświadczeń Polski i innych krajów europejskich można zauważyć, że system planowania wieloletniego jest poprawny tylko wtedy, kiedy rząd i parlament są zobowiązane do osiągnięcia swoich wcześniej przyjętych celów średniookresowych. W praktyce jednak proces ten wielokrotnie wygląda inaczej, ponieważ priorytety rządu zmieniają się i są dość często dostosowywane do cyklu politycznego, a nie zawsze do wymagań stawianych przed krajem. Średniookresowe cele budżetowe i pułap wydatków powinny być w wysokim stopniu zinstytucjonalizowane. Na przykład Australia jako jeden z niewielu krajów na świecie ma budżet o horyzoncie dłuższym niż rok, co pozwala uznać ten kraj za najbardziej rozwinięty spośród analizowanych krajów, jeśli chodzi o zarządzanie środkami publicznymi”⁸⁰.

Kolejnym narzędziem wspomagającym efektywne, racjonalne oraz skuteczne kształtowanie poziomu i struktury wydatków publicznych są tzw. przeglądy wydatków. Przegląd wydatków publicznych polega na zastosowaniu przez władze

78 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

79 Por. B. Guziejewska, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Dokument strategiczny, planistyczny czy polityczny?*, [w:] S. Owsiak (red.), *Finanse w polityce makroekonomicznej państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014; M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, t. 273, s. 49–61.

80 M. Postuła, *Instrumenty zarządzania...*, s. 80–81.

publiczne pewnych procedur i schematów głębszej analizy wydatków dokonywanych w przeszłości, a następnie zestawieniu alokowanych zasobów finansowych z osiągniętymi rezultatami. Chodzi tu zarówno o stopień zaspokojenia potrzeb społecznych, jak i adekwatność do wyrażanych preferencji obywateli i celów średnioterminowych władzy publicznej. Przeglądy wydatków publicznych, podobnie jak ich racjonalizacja, nie polegają z pewnością na cięciach i automatycznym ograniczaniu wydatków na dane cele społeczne. Jest to narzędzie wykorzystywane w przeszłości w wielu krajach przy okazji kryzysów finansowych i reformowania finansów publicznych, ewaluacji polityki społecznej oraz programów rządowych. W ujęciu metodologicznym i zaleceniach ekspertów Komisji Europejskiej przeglądy wydatków są prowadzone na dwóch poziomach: strategicznym i taktycznym, ale również w odniesieniu do wydatków bezpośrednich i niebezpośrednich, takich jak ulgi i zwolnienia podatkowe (*tax expenditures*) czy pomoc publiczna. Główne fazy przeglądu wydatków to: zobowiązanie do przeglądu jako faza wstępna, następnie projekt, przeprowadzenie przeglądu, na które składa się diagnoza i opcje reform oraz ostatni etap – wdrożenie w praktyce celów przeglądu. Na poziomie strategicznym analizowane powinny być cele i znaczenie społeczne finansowania konkretnych kierunków interwencji publicznej, rozmiarów i szczegółowości zaangażowania władz publicznych, szczebla administracji lub podmiotu publicznego realizującego dane zadanie. Z kolei na poziomie taktycznym postuluje się analizę wydatków na określony cel, ich efektywności oraz relacji między poziomem wydatków a uzyskanymi dzięki nim rezultatami⁸¹. W Polsce w 2015 roku Minister Finansów wydał zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych⁸². Na mocy tego zarządzenia powołano Komitet Sterujący, który jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków publicznych, stanowiących instrument priorytetyzacji wydatków ze środków publicznych. Do jego zadań należą w szczególności:

- 1) akceptowanie programów przeglądów wydatków publicznych, zwanych dalej programami przeglądów, które określają cele przeglądów, a także zestaw narzędzi, w tym pytań badawczych, odnoszących się do celów i efektów interwencji publicznej oraz wydatków ze środków publicznych na realizację polityki publicznej w obszarze podlegającym przeglądowi;
- 2) zatwierdzanie wniosków i rekomendacji z przeglądów, głównie w zakresie wysokości wydatków ze środków publicznych, ich alokacji oraz sposobu wydatkowania na realizację polityk publicznych w obszarach objętych

81 E. Bova, R. Ercoli, X. Vanden Bosch (red.), *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*, Workshop Proceedings, „European Economy. Discussion Paper” 2020, no. 135, European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs, s. 11.

82 Zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych (Dz.Urz. Ministra Finansów, Warszawa, 5 maja 2015 r., poz. 31).

przeeglądami, zwanych wnioskami i rekomendacjami; w celu realizacji programu przeglądu wydatków Komitet Sterujący wyznacza grupę roboczą, w skład której wchodzi zarówno pracownicy i eksperci Ministerstwa Finansów, Departamentu Polityki Wydatków w ministerstwie, jak i eksperci zewnętrzni; w założeniach przedstawia się to doskonale, problem w tym, że raporty Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych nigdy nie były w Polsce przedmiotem debaty publicznej; nie bez powodu w opracowaniach unijnych podkreśla się, na podstawie doświadczeń wielu krajów, iż dużym wyzwaniem w praktyce jest zintegrowanie przeglądu wydatków z cyklem budżetowych prac legislacyjnych prowadzonych przez różne organy w państwie oraz całym procesem planowania, wykonywania i kontroli dochodów oraz wydatków publicznych.

Nawiązując do strategii finansowania podmiotów gospodarczych, modelowe strategie zarządzania środkami budżetowymi i wydatkami w jednostkach samorządu terytorialnego podzielić można na zachowawcze, agresywne i umiarkowane (często mieszane). Strategia zachowawcza polega na zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej i kształtowaniu poziomu wydatków na podstawie własnych możliwości finansowych. W strategii tej władze samorządowe nie podejmują decyzji w celu aktywnego pozyskania i zwiększenia dochodów własnych ani decyzji o zadłużaniu się. W zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego oznacza to pasywność władz lokalnych, ograniczanie lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców, rezygnację z inwestycji i brak redystrybucji międzypokoleniowej. W aktualnej sytuacji w Polsce oznacza to również najczęściej rezygnację ze starania się o środki unijne, a więc pozbawienie jednostki możliwości rozwoju społecznego i w zakresie infrastruktury technicznej. Strategia zachowawcza może być również wymuszana czynnikami wewnętrznymi i/lub zewnętrznymi. Może być spowodowana złą sytuacją finansową i kryzysem w otoczeniu zewnętrznym, co skutkuje dużą niepewnością i awersją do podejmowania ryzykowniejszych decyzji. Strategia ta wynika często również z dużej aktywności inwestycyjnej w latach poprzednich i nasycenia usługami komunalnymi lub z obiektywnie dobrej sytuacji dochodowej jednostki. Można bowiem podać przykłady jednostek, w których z obiektywnych powodów może być realizowana pewna renta położenia i dochody *per capita* należą do najwyższych w kraju, mimo braku szczególnej aktywności władz lokalnych. W tej ostatniej sytuacji istnieje jednak niebezpieczeństwo niewykorzystania wszystkich możliwości rozwoju i w dzisiejszym dynamicznym, globalnym otoczeniu sytuacja może szybko ulec zmianie.

Przeciwieństwem strategii zachowawczej jest strategia agresywna, która w największym stopniu przyczynia się do zwiększania wydatków publicznych i Lewiatana. Wiąże się ona z aktywnym wspieraniem lokalnego rozwoju gospodarczego, inwestycji, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz jak najszerszym zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności. Równocześnie oznacza to duży budżet, a przede wszystkim wysokie wydatki pokrywane w części z zaciągania długu.

Strategia taka zwiększa niewątpliwie możliwości rozwoju jednostki, wzbogaca ją o nową infrastrukturę, umożliwia rozłożenie w czasie kosztów inwestycji i podnosi jakość życia mieszkańców, gdyż często wiąże się z innowacjami, postępem technologicznym, ochroną środowiska naturalnego. Jak wynika z praktyki wielu krajów, dużym niebezpieczeństwem może być nadmierne zadłużanie się, brak kontroli nad kosztami długu, nieuwzględnienie niekorzystnych zmian koniunktury gospodarczej. W sektorze publicznym często ma się też do czynienia ze swego rodzaju przeinwestowaniem, co oznaczać może inwestycje: zbyt duże w stosunku do lokalnych potrzeb, powodujące w przyszłości duże, dodatkowe koszty lub przekraczające możliwości finansowe, co prowadzi do nieracjonalnego wydłużania czasu trwania inwestycji i niemożności ich ukończenia. Nieracjonalne i nieodpowiedzialne decyzje inwestycyjne generują duże koszty dla przyszłych pokoleń.

Ostatnią ze strategii wydatków samorządowych jest strategia umiarkowana, która ma charakter zrównoważonej polityki finansowej, opartej na poszukiwaniu różnorodnych metod zwiększania dochodów własnych i zewnętrznych, ale przy zachowaniu równowagi dochodów i wydatków budżetu. Strategia taka może mieć formę strategii mieszanej, w której zadłużenie jest krótkoterminowe, aby jak najlepiej wykorzystać bieżące możliwości rozwoju i lepszego zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Jeśli strategia ta opiera się na polityce roszczeniowej względem dodatkowych subwencji i dotacji z budżetu państwa, prowadzi ona do niebezpieczeństwa pojawienia się problemu wspólnych zasobów oraz ich nadużywania. Polityce takiej towarzyszy jednocześnie zachowawcza polityka podatkowa wobec lokalnych podatników.

Strategię umiarkowaną i agresywną lokalnych wydatków budżetowych mogą implikować też w samorządach partycypacyjny model zarządzania, oparty na takich elementach, jak jawność zarządzania finansami, włączenie obywateli, przedsiębiorców i organizacji non profit w proces podejmowania decyzji strategicznych i konstruowania linii budżetu, wprowadzenie budżetu zadaniowego i budżetów partycypacyjnych, poszukiwanie rozwiązań alternatywnych (np. finansowych, współpracy międzygminnej, organizacyjnych), zwiększających efektywność wydatkowania środków publicznych. Jawność, partycypacja, wybory priorytetów, gradacja potrzeb, rozważanie rozwiązań nietradycyjnych lub opcjonalnych to działania lokalnych władz publicznych przy aktywnym i rzeczywistym współudziale społeczeństwa, inwestorów oraz różnorodnych interesariuszy. Działania takie, wraz z racjonalnymi metodami planowania budżetowego, są ważnym instrumentem ograniczania zjawiska Lewiatana.

4.9. Racjonalizacja i kontrola gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w kontekście koncepcji prawa naturalnego i pozytywnego

Racjonalizacja i kontrola gospodarki budżetowej w kontekście koncepcji prawa znanej na świecie jako *natural versus positive law* widoczna jest najwyraźniej na szczeblu samorządu terytorialnego. Jego gospodarka finansowa opiera się z jednej strony na ściśle określonym ustawowo przez władze państwowe prawie budżetowym, ale z drugiej strony to właśnie na tym szczeblu władz publicznych najpełniej przejawia się naturalne prawo do samostanowienia i podejmowania racjonalnych decyzji w interesie lokalnej społeczności.

Racjonalizacja to szerokie pojęcie używane najczęściej w kontekście wszelkiej planowanej, celowej i opartej na rozumie działalności człowieka. W finansach publicznych i prawie finansowym pojęcie to spotyka się najczęściej w odniesieniu do reformowania systemu finansów publicznych oraz ograniczania wydatków, zmiany struktury lub podstaw kształtowania wydatków. Racjonalizacja wydatków publicznych to takie ich kształtowanie, które pozwala uzyskać największą użyteczność społeczną wydatkowania środków publicznych, problem dotyczy więc jak najlepszego zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Ujęcie pozytywne problemu odnosi się do instytucjonalnych, prawnych podstaw zarządzania finansami publicznymi, natomiast w koncepcji prawa naturalnego zarządzanie finansami publicznymi wynika z prawa naturalnego do racjonalnej działalności człowieka, podejmowanej we własnym interesie i w zgodzie z własnym sumieniem. Fundamentalne wybory w polityce publicznej odbywają się bowiem w obszarze pomiędzy równością społeczną a efektywnością. Jednak, jak podkreślił Arye L. Hillman, w demokracjach wybór ma charakter polityczny⁸³, problem polega więc na praktycznej implementacji racjonalnych rozwiązań, opartych na rozwiązaniach prawnych i zasadach teoretycznych opisanych w doktrynie. Racjonalizacja gospodarki budżetowej to proces, który napotyka w tej implementacji praktycznej wiele barier, a decentralizacja finansowa może przynajmniej część z nich znosić.

We współczesnych państwach demokratycznych decentralizacja opiera się na fundamentach prawa pozytywnego. Koncepcję prawa naturalnego odnieść można do samorządu terytorialnego, którego pierwotna idea wywodzi się z praw do samostanowienia. Skłonność do określonego traktowania samorządu terytorialnego wynika z przyjęcia i akceptacji określonej genezy jego powstania. Koncepcja pierwsza polega na traktowaniu gminy jako niezależnego podmiotu, którego prawa kształtują się na wzór naturalnych praw każdej jednostki, druga natomiast

83 A.L. Hillman, *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 519.

oparta jest na założeniu, iż gmina powinna być całkowicie podporządkowana państwu, ponieważ przez władze państwowe została powołana do życia i pełni zarazem funkcję jednostki terytorialnej i wykonawcy zadań zleczanych przez państwo⁸⁴. Obie koncepcje samorządu terytorialnego łączy w praktycznych rozwiązaniach podział zadań lokalnych na zadania własne i zlecone, dostosowany do realnych warunków gospodarki danego kraju i sposobów zarządzania organizmem państwowym. Zwolennicy państwowej teorii samorządu terytorialnego głosili, że – powołując samorząd – państwo wyposaża go w określony zakres uprawnień, a więc kompetencje przekazywane są ze szczebla wyższego na niższe. Podejście takie można określić jako koncepcję funkcjonalną, ponieważ dostrzega ona sens istnienia samorządu, tylko jeśli przyczynia się on do sprawniejszego i efektywniejszego funkcjonowania państwa i finansowania usług publicznych. W koncepcji, w której samorząd jest całkowicie podporządkowany państwu, ma się do czynienia z systemem scentralizowanym lub ewentualnie z tzw. dekoncentracją zadań. W takich warunkach nie należy oczekiwać pozytywnych przejawów i skutków decentralizacji (która faktycznie nie następuje).

Bez względu na pierwotne koncepcje i dalszą ewolucję współcześnie finanse samorządu terytorialnego są elementem całego systemu finansów publicznych w państwie, co ma konsekwencje dla fiskalnych rozwiązań instytucjonalnych w całym systemie. Jeśli za punkt wyjścia przyjmie się zasady gospodarowania i budowy systemu gospodarczego, ale również sektora publicznego, opartego na tzw. 4E (*efficiency, equity, economy, effectiveness*), to paradoks polega na trudności w praktycznym respektowaniu tych zasad w przeregulowanych często systemach finansów publicznych. Prawo budżetowe charakteryzuje się dużą sztywnością, nawet taka jego cecha jak roczność budżetu jest często źródłem nieracjonalnych decyzji pod koniec roku budżetowego. W polskim systemie obowiązuje jednolite prawo budżetowe dla państwa i samorządów terytorialnych, z tym że ustawodawca wprowadza dodatkowe przepisy, które odnoszą się wyłącznie do finansów samorządowych lub wybranych podmiotów w sektorze publicznym (np. podmiotów gospodarki pozabudżetowej). Podstawowym aktem prawnym określającym zasady gospodarki budżetowej jest Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W zakresie finansów samorządu terytorialnego duże znaczenie ma również Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸⁵ oraz poszczególne ustawy podatkowe regulujące kwestie podatków lokalnych. Przepisy prawa dotyczące racjonalizacji gospodarki budżetowej często mają charakter formalny, częściej też dotyczą problemu pośrednio i nie odnoszą się *expressis verbis* do racjonalizacji i efektywności finansów. Przepisy drugiej wymienionej ustawy mają wyraźny charakter formalno-prawny, gdyż regulują zasady ustalania określonych dochodów własnych (głównie udziałów w podatkach państwowych)

84 H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993, s. 17–19.

85 Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

oraz sposób wyliczania subwencji ogólnej i zawierają odwołania do przepisów szczegółowych, wykonawczych. Techniczne zasady wyliczania udziałów i transferów z budżetu państwa są gwarancją ustawową otrzymania tych dochodów przez samorządy terytorialne w określonej wysokości. Tym samym są raczej podstawą stabilności, a nie bezpośrednio racjonalizacji gospodarki finansowej w samorządach terytorialnych.

W języku prawnym w Polsce nie istnieje legalna definicja racjonalizacji czy efektywności wydatków publicznych. Najczęściej też odwołuje się do wybranej ekonomicznej, a nie prawnej definicji tych pojęć. W ujęciu ekonomicznym racjonalizacja oznacza uzyskiwanie jak najlepszych efektów przy zaangażowaniu jak najmniejszych nakładów. Problem polega jednak na tym, że efekty wielu nakładów w sektorze publicznym mają charakter niemierzalny. W ustawie o finansach publicznych w rozdziale 5, zatytułowanym *Zasady gospodarowania środkami publicznymi*, stwierdzono, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem takich zasad, jak: uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 pkt 3 ust. 1). Ponadto wydatki powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 pkt 3 ust. 2 i 3). Podstawowymi zasadami budżetowymi są ponadto: roczność gospodarki budżetowej, klasyfikacja budżetowa oraz inne sformalizowane przepisy wprowadzane przez akty wykonawcze do ustaw (zarządzenia ministra finansów). Jak wynika z praktyki, sformalizowane przepisy prawa mogą mieć różny – również negatywny – wpływ na racjonalne gospodarowanie finansami w gminach.

Doświadczenia w zakresie wdrażania budżetów zadaniowych w Polsce wskazują, że samorządy wykorzystują ograniczony zestaw narzędzi nowoczesnego zarządzania finansami i z reguły są mało aktywne we wdrażaniu nowatorskich rozwiązań, które nie są obligatoryjne w świetle przepisów prawa finansów publicznych. W szerokim ujęciu wymienić można następujące instrumenty racjonalizacji gospodarki budżetowej w gminie: metody planowania budżetowego i wykonywania budżetu, metody ewaluacji usług i przedsięwzięć publicznych, system zamówień publicznych, kontrolę i audyt finansowy, outsourcing i prywatyzację, badanie preferencji lokalnych beneficjentów usług komunalnych, elementy *e-government*. Jeśli chodzi ściśle o planowanie finansowe, to w praktyce dominuje metoda planowania historycznego, która, niestety, nie uwzględnia monitorowania i systematycznej oceny stopnia realizacji założonych celów oraz zadań publicznych. Racjonalizacja gospodarki budżetowej opiera się głównie na elementach formalnoprawnych zawartych w prawie budżetowym. Jednak elementy te powodują, paradoksalnie, podejmowanie decyzji nieracjonalnych, na przykład wydatkowanie środków pod koniec roku w związku z rocznością budżetu. Dominacja tradycyjnego planowania budżetu w sektorze samorządowym wynika z tego, iż sporządzenie całościowego budżetu zadaniowego nie jest wymagane przez przepisy prawa. Przepisy ustawy

o finansach publicznych wymagają sporządzania w układzie zadaniowym jedynie wybranych elementów, dotyczy to konieczności ujmowania w układzie zadaniowym zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, obowiązku opracowania wieloletniej prognozy finansowej, obowiązku wdrożenia kontroli zarządczej. Ponadto art. 40 ust. 3 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy przewiduje, że w zakresie rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek i zakładów budżetowych obowiązują szczególne zasady dotyczące ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Przepisy te nie zostały jednak wdrożone w odniesieniu do całej gospodarki budżetowej, a poważnym problemem jest pomijanie fundamentalnych elementów budżetowania zadaniowego, takich jak na przykład mierniki zadań publicznych. Ponieważ w literaturze znane są powszechnie zalety budżetowania zadaniowego, celowe wydaje się wskazanie na niebezpieczeństwo pogorszenia racjonalnego zarządzania finansami gminy, jeśli budżetowanie zadaniowe jest niedopracowane lub niewłaściwie wdrażane do praktyki. Wprowadzanie nowoczesnych metod budżetowania zadań publicznych wiązanym jest z ogromnymi oczekiwaniami, a w rezultacie nie prowadzi do podwyższania jakości usług społecznych. W kontekście doświadczeń polskich wymienić można następujące obszary wrażliwe⁸⁶:

- 1) możliwość niewłaściwego doboru zestawu mierników i niejednoznaczny sposób ich ustalania może skutkować błędami w ocenie realizacji poszczególnych zadań;
- 2) określenie efektów będących uzasadnieniem dla dokonania konkretnego wydatku na podstawie oceny jednostki świadczącej usługę, a nie oceny dokonanej przez bezpośrednich odbiorców, może sprzyjać niedostosowaniu struktury wykonywanych zadań do społecznego zapotrzebowania;
- 3) niedostateczny monitoring satysfakcji społeczności lokalnej, ograniczony do spełnienia wymogów przewidzianych prawem, może skutkować niedostatecznym rozpoznaniem potrzeb społecznych;
- 4) przyjęcie nieodpowiedniego klucza podziału kosztów pośrednich pomiędzy zadania powodujące nieprawidłowe ustalenie faktycznych kosztów ich wykonania;
- 5) mierniki służące ocenie efektywności wydatków publicznych nie powinny być określane wyłącznie przez podmioty czy też pracowników bezpośrednio wykonujących zadania publiczne, choć powinny być z nimi konsultowane;

86 R. Przygodzka, M. Truszkowska-Kurstak, *Budżet zadaniowy a racjonalizacja zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 173, s. 657; B.Z. Filipiak, M. Dylewski, *A real or a marginal trend in participatory budgets in local governments*, „Financial Internet Quarterly. e-Finanse” 2018, vol. 14, no. 4, s. 12–21, <https://doi.org/10.2478/fiqf-2018-0024>; W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szotno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2005, s. 153–160.

- 6) wystąpienie nie dość ścisłego podziału obowiązków i zasad rozliczania z wykonania tych obowiązków pomiędzy pracowników na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej jednostki samorządowej;
- 7) brak powiązania podziału obowiązków z systemem zachęt i motywacji, które będą sprzyjały wyższej wydajności pracy i poczuciu odpowiedzialności wśród pracowników samorządowych.

Bezpośrednim narzędziem oddziaływania na racjonalne postępowanie władz gminy, wymuszającym oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi, ograniczającym marnotrawstwo oraz niegospodarność, będącym przeciwwagą dla bardzo sformalizowanego, sztywnego prawa budżetowego może być audyt wewnętrzny. W polskim sektorze finansów publicznych został on wprowadzony od 2002 roku ustawą o finansach publicznych. Pozwala on na obiektywną ocenę gospodarki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia zarówno dowodów i zapisów księgowych, jak też efektywności i gospodarności zarządzania finansowego oraz wszelkich procesów gromadzenia i wydatkowania publicznych pieniędzy. Audyt wewnętrzny można uznać za niezbędne lub równoległe narzędzie wspomagające racjonalizację i kontrolę gospodarki finansowej samorządów terytorialnych ze względu na złożoność lokalnej gospodarki finansowej i jej duże uzależnienie od wielu czynników egzo- i endogenicznych. Audyt wewnętrzny obejmuje między innymi badanie systemów zarządzania w jednostce i jednocześnie czynności doradcze wskazujące, jakie kroki powinny zostać podjęte przez wójta (burmistrza, prezydenta), aby usprawnić funkcjonowanie organizacji. Dzięki właściwie przeprowadzonemu audytowi wewnętrznemu możliwe jest uzyskanie przez władze gminy obiektywnej i niezależnej oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów zarządzania w gminie.

W warunkach polskich zauważalna jest różnica w podejmowaniu działań racjonalizujących lokalną gospodarkę budżetową w zależności od obligatoryjnych wymogów legislacji. I tak powszechne budżety zadaniowe nie zastąpiły budżetów tradycyjnych i nie przyjęły się w polskich miastach i innych jednostkach, gdyż nie są wymagane ustawowo. Podobne wnioski płyną z badań 50 samorządów gminnych, z których wynika, że żaden z organów wykonawczych gmin (wójt, burmistrz, prezydent), w których przeprowadzono analizy, nie wprowadził audytu wewnętrznego w celu racjonalizacji gospodarki finansowej lub usprawnienia działalności w badanej gminie, lecz na skutek ustawowego obowiązku. Jednak pomimo tego 30 na 34 respondentów było zdania, iż audyt wewnętrzny usprawnił działalność gminy, przy czym 20 ankietowanych uważało, iż usprawnienie było znaczne⁸⁷.

Przykładem instrumentu, w przypadku którego prawo naturalne wyprzedziło przepisy formalne, są w Polsce budżety partycypacyjne, obywatelskie. Obecnie

87 A. Bartoszewicz, H. Lelusz, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspierające racjonalizację gospodarki finansowej w samorządzie gminnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2009, nr 16, s. 145–156.

z narzędzia tego korzysta około 320 miast i gmin. Jednak regulacje o budżecie obywatelskim dodano do ustaw o samorządach: gminnym, powiatowym i województwa dopiero w 2018 roku. Szczegóły dotyczące projektu budżetu obywatelskiego określają uchwały organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego. W gminach niebędących miastami na prawach powiatu realizacja budżetu obywatelskiego nie jest obowiązkowa. Z punktu widzenia racjonalizacji gospodarki finansowej w warunkach polskich charakterystyczne jest to, iż budżety partycypacyjne stanowią w porównaniu do budżetów tradycyjnych jedynie marginalną część finansów lokalnych. Można je więc uznać w Polsce bardziej za instrument wzmacniania demokracji lokalnej niż realny instrument zarządzania finansami lokalnymi i zwiększania racjonalizacji gospodarki finansowej – zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę skalę i zakres budżetów obywatelskich. Wszystkie te elementy składają się jednak na system wymuszający efektywność finansów samorządowych. Jednym z takich elementów, pośrednio kształtującym efektywne i skuteczne podejmowanie decyzji przez władze lokalne oraz zarządzanie finansami, jest kontrola decyzji i finansów przez mieszkańców, członków lokalnej społeczności.

Bardzo ciekawe i zasadne pytanie zadali Brian Dollery i współautorzy⁸⁸: „Jeśli od początków lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku procesy demokracji i decentralizacji rozlały się po wielu krajach postkomunistycznych i rozwijających się, to dlaczego rezultaty tych procesów mają charakter nieuchwytny i ulotny, zwłaszcza dla ekonomistów?”. Autorzy ci upatrywali przyczyny w nadal zbyt małej partycypacji i kontroli społecznej w tych procesach. Zgodnie z teorią przeciętnego wyborcy ma on ograniczony dostęp do informacji i wpływu na polityków w okresie pomiędzy wyborami. Politycy i decydenci są natomiast zainteresowani przede wszystkim utrzymaniem się przy władzy i zachowaniem *status quo*, co prowadzi często do postaw oportunistycznych. Zgodnie z założeniami decentralizacji i naturalną koncepcją prawa rola kontroli rządzących lokalnie przez lokalną społeczność jest nie do przecenienia. Dorobek ekonomii wypracował wiele zorientowanych na efekty metod pomiaru gospodarki samorządowej, jednak w przypadku samorządu terytorialnego naturalnym i bezpośrednim instrumentem powinna być kontrola mieszkańców. Władze lokalne odpowiadają bezpośrednio przed mieszkańcami – politycznie i finansowo, a mieszkańcy – ze względu na naturalną bliskość spraw, które ich osobiście dotyczą – mają bezpośrednie możliwości oceny zakresu i jakości lokalnych usług publicznych oraz ich dostosowania do preferencji lokalnych społeczności. Dollery i współautorzy, w związku z małymi postępami w faktycznej partycypacji i zaangażowaniu społecznym w procesach decentralizacji, zaproponowali nowoczesny, hybrydowy model zarządzania gospodarką lokalną, który w założeniu ma wzmocnić partycypację obywateli, zwiększyć jakość usług

88 B. Dollery, H. Kitchen, M. McMillan, A. Shah, *Local Public, Fiscal and Financial Governance. An International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York 2020, s. 201.

społecznych, wymuszać odpowiedzialność władz i decydentów lokalnych oraz pobudzać niezbędne reformy w tych kierunkach. Ramy takiego zarządzania (*a FAIR governance framework*) opierają się na czterech zasadach⁸⁹:

- 1) zarządzaniu sprawiedliwym (*fair governance*);
- 2) zarządzaniu odpowiedzialnym (*accountable governance*);
- 3) zarządzaniu nieprzekupnym (*incorruptible governance*);
- 4) zarządzaniu wrażliwym społecznie (*responsive governance*).

Pierwsza z zasad zarządzania postuluje, aby jednostki samorządu terytorialnego zapewniały równy i sprawiedliwy dostęp do podstawowych usług publicznych, adekwatnie do wysokości podatków lokalnych. Obowiązkiem władz samorządowych jest również zapewnienie spokoju, porządku oraz dobrobytu społecznego, a więc zasada ta obejmuje też funkcję mediatora, rozwiązywanie konfliktów, politykę konsensusu, budowania i wzmacniania partycypacji społecznej, ochronę najuboższych mieszkańców, osób niepełnosprawnych oraz wszelkich mniejszości. Zasada odpowiedzialności postuluje możliwość rozliczenia działań i decyzji władz samorządowych przez mieszkańców przy założeniu minimalnych kosztów transakcyjnych. Kontrola działań władz powinna opierać się zarówno na instytucjach formalnych, jak i nieformalnych. Odpowiedzialność przed wyborcami powinna być możliwa również w okresie pomiędzy latami wyborczymi (np. zapytania publiczne, karta praw obywatelskich). Kolejna zasada zarządzania oznacza wprowadzenie do systemu mechanizmów i legislacji uniemożliwiających działania korupcyjne. W tym wypadku chodzi o zapewnienie jak największej ilości i jakości dóbr i usług publicznych przy jak najniższych kosztach, może to więc oznaczać oszczędności w wybranych obszarach funkcjonowania, ale nie kosztem dostępu mieszkańców do usług. Zasada ta obejmuje również odpowiednie szacowanie ryzyka operacyjnego, finansowego i społecznego, czemu służy zatrudnienie wysoko kwalifikowanych specjalistów czy audyt wewnętrzny. Oprócz instytucji formalnych duże znaczenie w przypadku korupcji ma również kontrola lokalnych mieszkańców, szczególnie w małych jednostkach. W niewielkich społecznościach istnieje niestety również niebezpieczeństwo powstawania lokalnych układów władzy i lokalnych układów interesów, więc w mało rozwiniętych demokracjach odpowiednia formalna infrastruktura instytucjonalna jest – jak wynika z doświadczeń wielu państw – konieczna. Ostatnia z wymienionych zasad zarządzania ma charakter fundamentalny dla tzw. *FAIR governance framework*. Polega ona na zabezpieczaniu i promowaniu interesów wspólnych, respektując zarówno normy formalne, jak i nieformalne. Efektem powinno być zabezpieczenie lokalnych dóbr publicznych zgodnych z preferencjami mieszkańców i za optymalną cenę. Władze samorządu terytorialnego nie powinny też prowadzić aktywności, działań i polityki, do których nie zostały upoważnione. W całej tej koncepcji w centrum zarządzania gospodarką lokalną jest obywatel, mieszkaniec danej jednostki samorządu

89 Tamże, s. 208–209.

terytorialnego. Zgodnie z teorią agencji mieszkańcy są pryncypałami, tworzącymi motywacje dla władz lokalnych (agentów) do działań zgodnych z upoważnieniem i wykonywanym mandatem.

Wśród zasadniczych cech opisanego procesu zarządzania FAIR, w którym obywatel jest w centrum całego procesu, wymienić należy:

- 1) wzmocnienie pozycji obywatela przez wykorzystanie instrumentów demokracji bezpośredniej;
- 2) odpowiedzialność oddolną za rezultaty działalności i decyzji;
- 3) ewaluację systemu zarządzania (którego celem jest skuteczne i efektywne dostarczanie usług) przez mieszkańców, podatników i konsumentów usług publicznych.

Oczekiwanym pozytywnym efektów decentralizacji i widocznego ograniczenia Lewiatana można spodziewać się w dojrzałych demokracjach i w warunkach pełnej decentralizacji fiskalnej. W warunkach decentralizacji asymetrycznej, ograniczonej i przy braku odpowiedzialności fiskalnej lokalnych decydentów można mieć do czynienia z efektami niejednoznacznymi. Ogromne znaczenie mają również dojrzałe i stabilne rozwiązania instytucjonalne, dojrzałość demokracji, mentalność społeczeństwa, zwyczaje i uwarunkowania historyczne, których często nie uwzględnia się w badaniach ilościowych.

4.10. Kryzys COVID-19 a państwo Lewiatana

Skokową i jakościową zmianę w kreowaniu zjawiska Lewiatana przynieść mogą konsekwencje kryzysu związanego z ogólnoswiatową pandemią i nową chorobą, określaną jako COVID-19. Wydatki publiczne wielu krajów rosną od 2020 roku w sposób niekontrolowany, co przyczynia się do wzrostu oficjalnego i ukrytego długu publicznego. W sytuacji nadzwyczajnej podejmuje się nadzwyczajne interwencje i regulacje państwa, co osłabiać może kontrolne mechanizmy demokratyczne i być usprawiedliwieniem dla zwiększania zakresu władzy wykonawczej i politycznej. Doświadczenia historyczne wskazują, że takie procesy, instrumenty i praktykę trudno wyeliminować po kryzysie – stają się one elementem nowej rzeczywistości.

Jako jeden z pierwszych spojrział na ten problem właśnie w kontekście Lewiatana niemiecki ekonomista, filozof i historyk idei Michael Wohlgemuth⁹⁰. Zwrócił on uwagę, że w Niemczech wydatki rosną nieprzerwanie od II wojny światowej,

90 M. Wohlgemuth, *COVID-19 and Leviathan – the German Case*, Report Scenarios, Geopolitical Intelligence Services, <https://www.gisreportsonline.com/covid-19-and-leviathan-the-german-case,economy,3464,report.html> (dostęp: 6.04.2021), opracowanie przetłumaczone i opublikowane również przez onet.pl.

w okresie obecnej pandemii szczególnie zwiększył się zakres interwencjonizmu rządu, a część niemieckiej opinii publicznej preferuje centralistyczny model państwa i podejmowania decyzji w sytuacjach nadzwyczajnych. Wohlgemuth stwierdził: „Ogólna wiara, że państwo powinno troszczyć się o ważne sprawy, wydaje się jeszcze silniejsza” w okresie pandemii. W odniesieniu do Niemiec autor ten zwrócił uwagę na kilka kwestii:

1. Z punktu widzenia doświadczeń historycznych wiele środków i narzędzi najprawdopodobniej nie będzie wycofanych po kryzysie, gdy utraci swoją przydatność oraz celowość. Przykładem może być obowiązujący nadal w Niemczech podatek od wina musującego, który został wprowadzony w 1902 roku, aby sfinansować powstanie floty wojennej cesarza Wilhelma II, i obowiązuje nadal.
2. Ostatnie sto lat potwierdza w Niemczech hipotezę Lewiatana. Jeśli chodzi o obciążenia podatkowe i wydatki socjalne Niemcy wyprzedziły państwa skandynawskie, przeznaczając 45% ogółu wydatków rządowych na politykę socjalną. Przyczyniło się do tego zjednoczenie Niemiec, które też uważano za sytuację nadzwyczajną.
3. W Niemczech wydatki na walkę z kryzysem wywołanym COVID-19 wzrosły bardziej niż w innych krajach, co spowodowało zwiększenie zadłużenia państwa i konieczność pożyczek w 2020 roku w wysokości około 5% PKB. Jednocześnie nie podjęto prób przeglądu wydatków publicznych i przedłużono klauzulę nadzwyczajną zawieszając konstytucyjne prawo wymagające zrównoważonego budżetu.
4. W okresie kryzysu epidemicznego nastąpiły niepokojące – zdaniem Wohlgemutha – zmiany w równowadze organów władzy. Dotyczą one równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a parlamentami federalnym i landowymi. Ponieważ większość rozporządzeń i działań w związku z epidemią musiałyby być ratyfikowane na poziomie landów, główną radą sterującą została komisja składająca się z Kanclerza i wykonawczych szefów 16 landów związkowych. Kryzys umożliwił podejmowanie decyzji na podstawie wątpliwych procedur (sądy unieważniły kilka rozporządzeń COVID-19), uzasadnionych często w sytuacjach kryzysowych, ale pojawiło się pytanie, czy nie staną się one zwyczajem w okresie pokryzysowym.

Państwo Lewiatana rozrasta się często stopniowo i niepostrzeżenie, ale obecny kryzys jest niespotykany w nowożytnej historii, jeśli chodzi o skalę i specyfikę. W warunkach nadzwyczajnych panuje akceptacja społeczna dla większości działań rządu, ale jest to w dłuższym okresie bardzo niebezpieczne ze względu na możliwy brak odpowiedzialności demokratycznej i politycznej. Dlatego też dalszy rozwój wypadków wymaga uważnej obserwacji w kontekście hipotezy Lewiatana. Również w Polsce wydatki publiczne znacznie się zwiększyły, wzrosło także zadłużenie publiczne, niestety również ukryte.

Stiglitz podkreślił, że rola państwa w okresie po epidemii nie będzie ograniczać się do dbania o zdrowie publiczne i łagodzenia jej skutków, ale jest kluczowa w tworzeniu warunków dla ożywienia gospodarczego i rozwiązywania problemów, które nie będą rozwiązywane przez mechanizmy rynkowe. Obok spadku PKB (też w różnej skali) problemy te w poszczególnych krajach są zróżnicowane. Przykładowo: w jednym z najbogatszych państw świata – USA – 9,2% ludności, czyli około 30 milionów obywateli, nie ma ubezpieczenia zdrowotnego⁹¹. Czysty mechanizm rynkowy nie jest w stanie rozwiązać problemów związanych z kilkoma obszarami: efektami zewnętrznymi, brakiem rynku ubezpieczeń od tego rodzaju ryzyka, kompensowaniem firmom zwiększonych wydatków związanych z epidemią lub kosztów zamknięcia działalności gospodarczej. Stiglitz zwraca uwagę na kluczową rolę władz publicznych w tworzeniu podstaw ożywienia gospodarczego i w polityce interwencjonizmu, obok zwiększenia wydatków na ochronę zdrowia i zdrowie publiczne. Wśród funkcji ekonomiczno-społecznych wymienia on: tworzenie regulacji, socjalizację ryzyk i tworzenie systemów zabezpieczenia społecznego oraz łagodzenie problemów pokusy nadużycia (*mitigating the moral hazard problem*). Te ostatnie pojawiają się ze zdwojoną siłą w sytuacjach nadzwyczajnych, które są wykorzystywane do osiągania korzyści i ponadprzeciętnych zysków. W takich warunkach, oprócz lepszego zrozumienia relacji pomiędzy państwem a rynkiem, kluczowe będą role społeczności lokalnych i samorządu terytorialnego, gdyż wiele problemów będzie musiało być rozwiązywanych lokalnie⁹². W ewolucyjnym kształtowaniu nowych paradygmatów obok państwa, rynku i instytucji społeczeństwa obywatelskiego dużą rolę odegrają niewątpliwie jednostki samorządu terytorialnego. Wiązać się to będzie z rozszerzaniem funkcji, roli i zakresu działań władz publicznych oraz w konsekwencji ze wzrostem wydatków społecznych.

91 J.E. Stiglitz, *The proper role of government in the market economy: The case of the post-COVID recovery*, „Journal of Government and Economics” 2021, vol. 1, s. 2, <https://doi.org/10.1016/j.jge.2021.100004>

92 Przykładem mogą być lockdowny lokalne, a nie ogólnokrajowe.

Rozdział 5

Modele i współczesne wyzwania w procesach decentralizacji fiskalnej

5.1. Decentralizacja fiskalna w modelach scentralizowanym, zdecentralizowanym i mieszanym

Rodzaj i zakres decentralizacji państwa oraz decentralizacji fiskalnej ukształtowane zostały w toku wieloletniej ewolucji. Jednocześnie opisane przez doktrynę rozwiązania, w których modele finansów publicznych przedstawia się najczęściej jako model scentralizowany, zdecentralizowany i mieszany, nie funkcjonują w praktyce w czystej postaci. Dwa skrajne ujęcia – modele scentralizowany i zdecentralizowany – prezentują dwa biegunowe rozwiązania w zakresie decentralizacji finansowej i fiskalnej. Ponieważ pojęcia decentralizacji finansowej i fiskalnej nie są tożsame, ale na tyle zbliżone, że często używa się ich zamiennie, w praktyce powstają najczęściej rozwiązania tworzące określony rodzaj modelu mieszanego. Modele scentralizowany i zdecentralizowany mają swoje źródła w jednej z teoretycznych koncepcji samorządu terytorialnego i miejsca przypisywanego mu w strukturze władz publicznych.

Model scentralizowany charakteryzuje się brakiem decentralizacji dochodów podatkowych w postaci podatków lokalnych i innych dochodów własnych lub decentralizacja ta jest bardzo ograniczona. Często w takich systemach decentralizuje się częściowo zadania i wydatki publiczne, ale brak autonomii podatkowej i uzależnienie wielu aktywności i decyzji od kontroli władz państwowych sytuują takie systemy w gronie modeli scentralizowanych. System scentralizowany nie stawia wysokich wymogów wobec samorządowej administracji lokalnej, która ma głównie zadania techniczno-administracyjne, związane bardziej

z dekoncentracją, zleceniami zadań państwowych, a nie ich faktyczną decentralizacją. Obserwowane często w praktyce procesy centralizacji finansów publicznych związane są z reformami publicznymi i koniecznym ograniczaniem wydatków publicznych. Kształtowanie optymalnych procesów decentralizacji, dążenie do pożądanego stopnia oraz zakresu decentralizacji fiskalnej nie powinny być włączane do procesów reform czy sanacji finansów publicznych i traktowane jako remedium na sytuacje kryzysowe. Podobnie decentralizacja nie powinna być łączona z działaniami, polityką ekonomiczną i zadaniami, które wykraczają poza zadania przypisane samorządowi terytorialnemu. Przykładowo: pobudzanie przedsiębiorczości, zwiększanie inwestycji i innowacyjności gospodarki nie są tradycyjnymi i ustawowymi zadaniami podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jeśli w badaniach poświęconych efektom decentralizacji fiskalnej problemem badawczym jest jej wpływ na efektywność zarządzania rozwojem innowacji w jednostkach lokalnych, to można również postawić pytanie, czy to jest celem decentralizacji finansów publicznych. Wykazany empirycznie pozytywny wpływ decentralizacji fiskalnej na innowacyjność nie przesądza o konieczności i zaletach decentralizacji¹. Jeśli władze publiczne angażują się w taki sposób w gospodarkę, jest to pośrednia, niebezpieczna droga do Lewiatana, a także nadużyć i korupcji, od których nie jest wolny sektor samorządowy. Lepszymi narzędziami wzmacniania innowacyjności gospodarki wydają się rozwiązania w systemie podatkowym w całym państwie.

W modelu zdecentralizowanym rosną potrzeby w zakresie lokalnej administracji podatkowej. Modele te charakteryzują różne rozwiązania dotyczące administrowania podatkami lokalnymi w zależności od stopnia autonomii fiskalnej. W Polsce istnieje tzw. ograniczone władztwo podatkowe. Część podatków gminnych jest gromadzona i administrowana nie przez urzędy gminy, ale przez urzędy skarbowe. Podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek w formie karty podatkowej, a zwłaszcza podatek od spadków i darowizn mają skomplikowaną konstrukcję i niektóre urzędy lokalne mogłyby nie być w stanie wykonywać czynności związanych z ich administrowaniem, poborem i kontrolą. Częściowo jednak taka sytuacja i rozwiązania ukształtowały się historycznie, więc w praktyce wiele modeli decentralizacji fiskalnej ma charakter mieszany. Na problem ten zwrócił uwagę Krzysztof Teszner, wskazując, że w aktualnej strukturze administracji podatkowej w Polsce bez wyraźnego powodu niektóre organy podatkowe pozbawione są pełnego władztwa podatkowego². Sytuacja taka powoduje, że prezydent, burmistrz i wójt, jako gminne organy podatkowe, pozbawieni są wpływu na jakość realizacji dochodów z wymienionych podatków przez naczelników urzędów skarbowych.

1 I. Molotok, *Does Fiscal Decentralization Influence on Management Efficiency of Country Innovative Development?*, „Marketing and Management of Innovations” 2020, issue 1, s. 54–62.

2 K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 316.

Argumentem najczęściej podawanym przez Ministerstwo Finansów i niektórych przedstawicieli doktryny jest właśnie skomplikowana konstrukcja tych podatków, co powoduje, że gminy i ich urzędnicy nie mają kompetencji do ich wymiaru, poboru i kontroli. Uwzględnienie wymogów jednolitego orzecznictwa i wykładni przepisów podatkowych jest argumentem za przyznaniem kompetencji scentralizowanym organom państwa, a nie wielu organom lokalnym. Jednak z drugiej strony podatki przypisywane gminom jako dochody własne, ale wymierzone przez państwowe organy podatkowe, powinny być administrowane przez organy gminne w zakresie, w jakim to administrowanie wpływa na rozmiary dochodów budżetowych gmin, tj. umorzenia, odroczenia, rozkładanie podatków na raty. Jednocześnie organy gminne zajmują się innymi, równie skomplikowanymi podatkami lokalnymi, wydając tysiące decyzji podatkowych. Warunki do przejścia przez gminne organy podatkowe wspomnianych trzech podatków istnieją więc od dawna. Utrzymywany dychotomiczny podział administracji skarbowej często powoduje zwiększone koszty poboru, wydłuża czas przekazywania dochodów, komplikuje proces udzielania ulg i zmniejsza samodzielność podatkową samorządu terytorialnego. Zapewnienie większego władztwa podatkowego jest pożądane i konieczne z punktu widzenia dalszej decentralizacji fiskalnej w Polsce.

Wiążąc pełną decentralizację finansową z decentralizacją podatków, szczególne miejsce należy poświęcić źródłom finansowania samorządu terytorialnego, a w szczególności dochodom własnym. Kategoria dochodów własnych nie jest jednolita, ale w wąskim ujęciu za dochody własne uznaje się podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku oraz wszelkie wpływy pochodzące z terytorium lokalnego, wpływające bezpośrednio do lokalnego budżetu. W modelu zdecentralizowanym, w którym w systemie finansowania dominują podatki i opłaty lokalne, rola lokalnej administracji i jej pionów fiskalnych rośnie. W tabeli 5.1 przedstawiono rodzaje dochodów samorządowych i rolę przypisaną w ich zakresie administracji lokalnej. Należy bowiem podkreślić, że zadania, potencjał intelektualny, wiedza fachowa i rozmiary lokalnej administracji podatkowej w modelu scentralizowanym i zdecentralizowanym znacznie się różnią. Analiza poszczególnych źródeł finansowania z góry ku dołowi tabeli prezentuje przejście od rozwiązań i narzędzi charakterystycznych dla państw o dużym stopniu decentralizacji do systemów scentralizowanych.

W praktyce optymalne rozwiązania w zakresie decentralizacji fiskalnej mają charakter mieszany, z naciskiem na instrumenty właściwe dla modelu zdecentralizowanego i odpowiednie rozwiązania instytucjonalne. W świetle dotychczasowego stanu wiedzy i badań empirycznych zapewnia to jednocześnie najniższe koszty funkcjonowania zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej. Przekazaniu zadań na szczebel samorządowy powinno towarzyszyć ograniczenie administracji państwowej, wykonującej i nadzorującej wcześniej te zadania. Doświadczenia praktyczne i związki z procesami politycznymi sprawiają, że bardzo często, mimo decentralizacji wielu zadań publicznych na szczebel lokalny, wydatki i zatrudnienie w administracji państwowej nie maleją – w ten sposób staje się ona Lewiatanem.

Idee decentralizacji, wiązane bardzo często z procesami demokratyzacji wielu dziedzin życia społecznego, są w ten sposób wykorzystywane niewłaściwie, przy zachowaniu *status quo* dotychczasowych struktur administracji państwowej. Jest to jedno z niekontrolowanych źródeł stałego wzrostu wydatków publicznych w gospodarce, którego konsekwencją są straty w dobrobycie społecznym.

Tabela 5.1. Źródła finansowania samorządu terytorialnego a potencjał administracji lokalnej – od modelu zdecentralizowanego do modelu scentralizowanego

Rodzaj źródła finansowania	Zakres kompetencji danego szczebla władzy	Charakterystyka systemu opartego na danym źródle finansowania
1	2	3
Podatki w systemie konkurencji podatkowej	Uprawnienie do wprowadzenia podatku i określenia jego konstrukcji przysługuje każdej JST. Jest to system charakterystyczny dla krajów federalnych. Rozwiązania takiego unika się w krajach unitarnych ze względu na konieczność zapewnienia jednolitego systemu podatkowego.	System ten wymaga profesjonalizmu w zakresie prawa podatkowego i rozbudowanych struktur organizacyjno-kontrolnych na szczeblu lokalnym, stąd jest to rzadko wykorzystywane rozwiązanie w państwach małych lub unitarnych. Wysokie wymagania w zakresie tzw. <i>administrative capacity</i> .
Podatki w systemie rozdzielnosci źródeł podatkowych	Konstrukcja podatku obowiązująca w każdej JST określana jest przez władze państwowe, ale podatki są administrowane, pobierane i kontrolowane przez lokalne urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego.	W systemie tym na szczeblu samorządowym administrowane są najczęściej podatki o charakterze majątkowym, których konstrukcja związana jest z terytorium danej jednostki, a administrowanie oraz pobór podatków lokalnych nie przekraczają możliwości administracji lokalnej. Również wysokie wymagania w zakresie tzw. <i>administrative capacity</i> , jeśli zakres podatków i paropodatków lokalnych jest szeroki.
Opłaty i inne dochody niepodatkowe	Wysokość opłat, cen usług komunalnych, czynszów regulowana jest w ogólnym zakresie przez władze państwowe.	Administracja lokalna musi mieć kompetencje i możliwości organizacyjne umożliwiające szczegółowy wymiar, pobór i kontrolę w zakresie tych opłat, zgodnie ze swoją lokalną polityką finansową.

1	2	3
Dodatki i udziały w podatkach państwowych	Zasady konstrukcji oraz wysokość dodatków i udziałów określone są przez państwo.	Jeśli dodatki i udziały są określone w podatkach, które są całkowicie administrowane przez skarbową administrację państwową, rola administracji lokalnej jest marginalna w tym systemie, dlatego rozwiązanie takie jest tanie, nie wymaga specjalistycznej wiedzy i struktur organizacyjnych od administracji lokalnej, ale niestety ogranicza samodzielność fiskalną samorządów.
Subwencje ogólne	Transfer z budżetu państwa redystrybuowany jest na podstawie obiektywnych kryteriów i charakteryzuje się swobodą wydatkową podmiotu otrzymującego subwencję.	W systemie, w którym dominują dochody o charakterze transferów ogólnych, rola administracji lokalnej jest bardzo ograniczona i sprowadza się do ewentualnej weryfikacji, czy subwencja została przekazana we właściwej wysokości oraz do jej odpowiedniego, zgodnego z prawem podziału i przekazania właściwym jednostkom organizacyjnym.
Dotacje celowe	Transfer z budżetu państwa, którego wysokość i zasady wykorzystania określają władze państwowe.	W systemie, w którym dużą część stanowią dochody o charakterze transferów celowych, rola administracji lokalnej jest bardzo ograniczona i polega na kontroli zgodnego z prawem ich wykorzystania oraz ścisłego rozliczenia, najczęściej zgodnie ze sztywnymi wymogami donatora.
Dochody zwrotne	Dochody pozyskiwane na runku finansowym, charakteryzujące się koniecznością ich zwrotu oraz poniesienia kosztu długu.	Wykorzystanie dochodów zwrotnych wymaga profesjonalnej wiedzy w zakresie kosztów długu i jego konsekwencji w przypadku zmieniającej się sytuacji na rynku finansowym.

Tabela 5.1 (cd.)

1	2	3
Dochody fakultatywne (fundusze specjalne)	Specyficzne, uzupełniające źródła finansowania z różnorodnych instytucji międzynarodowych, Unii Europejskiej, funduszy celowych itp.	Korzystanie z tych źródeł wymaga od administracji samorządowej kadr z umiejętnościami pozyskiwania, ale również prawidłowego wykorzystania i rozliczenia takich funduszy. Dochody te mają charakter uzupełniający i nie mogą być w żadnym systemie filarem autonomii fiskalnej samorządów.

Źródło: opracowanie własne.

Praktyczne rozwiązania w zakresie decentralizacji finansowej polegają częściej na decentralizacji wydatków przy ograniczonej decentralizacji podatkowej. Przy próbie odpowiedzi na pytanie o przyczyny takiej polityki, nasuwają się dwie możliwości. Pierwsza przyczyna wiąże się z niechęcią władz państwowych do przekazywania władzy, której ważnym atrybutem jest władztwo podatkowe. Może to być częściowo uzależnione także od chęci zapewnienia jednolitego systemu podatkowego w państwie, co dotyczy zwłaszcza niewielkich krajów unitarnych. Druga odpowiedź dotyczy sytuacji, w której zakłada się uzyskanie zgody politycznej na większą decentralizację podatków. W sytuacji tej należy jednak rozważyć koszty takiej polityki, które, jak można założyć, przeważą nad ewentualnymi korzyściami. Ponadto istnieje ograniczona liczba podatków możliwych do decentralizacji, przy przyjęciu założenia, iż polityka redystrybucji pozostaje jednak w zakresie władztwa państwa, a nie pojedynczych samorządów. Należy więc podkreślić, że nieuzasadniona decentralizacja fiskalna ma swoje ograniczenia, gdyż może powodować duże koszty finansowe i społeczne. W ujęciu teoretycznym zakłada się pozytywną zależność pomiędzy decentralizacją fiskalną, odpowiedzialnością, wolnością gospodarczą i wolnościami obywatelskimi. Założenie ogólne w tym wypadku sprowadza się do przyjęcia *a priori*, iż przekazanie dochodów, wydatków i części władztwa publicznego na szczebel samorządu terytorialnego zwiększa indywidualne prawa obywateli mieszkających w regionach i gminach. Jako paradygmat w naukach o administracji, polityce i finansach publicznych można przyjąć, iż decentralizacja fiskalna przyczynia się do zwiększenia partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych, jak również odpowiedzialności lokalnych polityków przed wyborcami w zakresie ich potrzeb, oczekiwań i preferencji lokalnych. W ostatnich latach wpływ decentralizacji fiskalnej na wymienione aspekty badał w obu Amerykach, na próbie 12 krajów, Antonio

N. Bojanic³. Ogólne wyniki jego badań wykazały, że decentralizacja początkowo utrudnia, ale ostatecznie nieznacznie wzmacnia odpowiedzialność oraz wolności polityczne i obywatelskie, zgodnie z hipotezą o pozytywnym oddziaływaniu większej autonomii fiskalnej i zarządzania partycypacyjnego. Wpływ decentralizacji fiskalnej na wolność gospodarczą był jednak w świetle tych badań inny od zakładanego. Początkowo decentralizacja wydawała się wzmacniać wolność gospodarczą, ale ostatecznie okazała się czynnikiem ograniczającym, gdyż większa odpowiedzialność oraz swobody polityczne i obywatelskie nie w każdych warunkach prowadzą do większej wolności gospodarczej. Podstawowa różnica w badaniu obejmującym wszystkie 12 państw i w próbie z wyłączeniem USA i Kanady dotyczyła intensywności tego wpływu. Po wyłączeniu dojrzałych demokracji i krajów wysoko rozwiniętych, jakimi są USA i Kanada, okazało się, że wpływ decentralizacji, zarówno pozytywny, jak i negatywny, był większy. Wskazuje to na znaczenie postępujących procesów, w odróżnieniu od decentralizacji już zastanej. Jednocześnie na podstawie tych badań sformułowano wniosek, iż decentralizacja fiskalna może być instrumentem zwiększenia odpowiedzialności i swobód obywatelskich, ale szczególnie w krajach rozwijających się procesom decentralizacji powinny towarzyszyć takie elementy, jak zwiększenie jakości i przejrzystości działań władz publicznych, kontrola długu publicznego i zapewnienie zasad państwa prawa. Badanie zakładające dany stopień decentralizacji i porównujące wszystkie analizowane kraje do USA wykazało bowiem, że we wszystkich krajach rozwijających się poziom wolności gospodarczej, odpowiedzialności, wolności politycznych i obywatelskich był niższy⁴.

Pytanie, czy zdecentralizowane regiony są lepiej zarządzane, postawili Giovanni Cerulli i Andrea Filippetti, analizując próbę 171 regionów, ale nie w ujęciu krajowym, ale z perspektywy europejskiej⁵. Zbadali oni zależność pomiędzy władzą regionalną a jakością zarządzania w zdecentralizowanych regionach europejskich. Celem badań było spojrzenie regionalne na całe zarządzane publicznie i jego jakość, a nie jedynie ujęcie lokalne. Wyniki badań wskazały na pozytywny wpływ decentralizacji na obiektywne i sprawiedliwe dostarczenie usług publicznych, ale bez potwierdzenia, że decentralizacja zwiększa efektywność lokalnych usług publicznych i redukuje korupcję w samorządach terytorialnych. Zdaniem autorów tych badań ilościowych analiza nasuwa dwie konkluzje. Po pierwsze, decentralizacja skutkuje wieloma pozytywnymi efektami, ale ma też swoje ograniczenia. Ważne są implikacje i cele polityczne. Jeśli celem decentralizacji jest zwiększenie jakości usług

3 A.N. Bojanic, *The impact of fiscal decentralization on accountability, economic freedom, and political and civil liberties in the Americas*, „Economies” 2018, vol. 6(1), s. 1–20, <https://doi.org/10.3390/economies6010008>

4 Tamże, s. 17.

5 G. Cerulli, A. Filippetti, *Are decentralized regions better ruled? Evidence using a dose-response approach in 171 European region*, Paper prepared for the ERSA 54th Congress Saint Petersburg, Russia, 26–29 August, Saint Petersburg 2014.

publicznych, decentralizacja nie musi być rozwiązaniem najlepszym. Decentralizacja jest dobrym rozwiązaniem, jeśli ze względów stabilności politycznej i społecznej celem polityki jest dostarczenie usług publicznych w sposób bezstronny i skuteczny. Po drugie, jeśli decydenci postanawiają o procesach decentralizacji, powinny towarzyszyć temu ogólne zasady samorządności, partycypacji i odpowiedzialności. Generalna konkluzja wzbogacająca teorię decentralizacji i federalizmu fiskalnego mówi, że założenie „im wyższy stopień decentralizacji, tym wyższy wpływ na jakość usług komunalnych” nie zawsze jest prawdziwe, a wypracowanie optymalnego poziomu decentralizacji wymaga indywidualnego podejścia do wielu uwarunkowań politycznych, fiskalnych i administracyjnych. Na koniec można więc zaryzykować stwierdzenie, że decentralizacja fiskalna to bardziej sztuka niż nauka, a sam proces decentralizacji jest elementem koniecznym, ale niewystarczającym do zwiększenia jakości zarządzania publicznego i zbudowania efektywnego systemu finansów publicznych. Procesy decentralizacji fiskalnej wymagają jeszcze większej uwagi w ubogich krajach, zaliczanych do państw się rozwijających. Jak wynika z badań 47 powiatów i 4813 gospodarstw domowych w Kenii, decentralizacja fiskalna nie wpłynęła na zmniejszenie nierówności oraz polepszenie sytuacji dochodowej i w zakresie ochrony zdrowia. Analiza korelacji wykazała nieistotną statystycznie negatywną korelację pomiędzy autonomią fiskalną powiatów a efektami w gospodarstwach domowych⁶. Procesom decentralizacji w krajach rozwijających się muszą towarzyszyć transfery wyrównawcze z budżetu centralnego oraz koordynacja polityki redystrybucji na tym szczeblu. Bardzo często początkowo potrzebna jest również ewaluacja i monitorowanie władz lokalnych z powodu braku dojrzałej demokracji i jej instytucji na szczeblu lokalnym. Decentralizacja wzmacnia efektywne dostarczanie usług publicznych, jeśli spełnione są pewne warunki. Z badań empirycznych wynika, że procesy decentralizacji wymagają adekwatnego otoczenia politycznego i instytucjonalnego oraz odpowiedniej decentralizacji wydatków⁷. Dobrze, jeśli decentralizacji wydatków towarzyszy decentralizacja dochodów, czyli decentralizacja nie powinna mieć charakteru niepełnego (asymetrycznego). W przeciwnym razie decentralizacja fiskalna może pogorszyć jakość usług, a nie przyczynić się do efektywniejszego dostarczania lokalnych usług publicznych. Decentralizacja dochodów i wydatków publicznych nie jest rozwiązaniem wszystkich problemów sektora publicznego. W praktyce może wystąpić na przykład sytuacja, w której lepsze zarządzanie budżetem miejskim wymaga centralizacji usług zamówień publicznych⁸.

6 C.M. Munyua, S. Muchina, B. Ombaka, *Fiscal asymmetric decentralization and the influence of county fiscal autonomy on household effects in Kenya*, „Integrated Journal of Business and Economics” 2020, no. 1, s. 80–87.

7 M. Sow, I.F. Razafimahefa, *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, „International Monetary Fund Working Paper” 2015, WP/15/59, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund.

8 S. Knežević, P. Jovanović, A. Mitrović, *Fiscal Decentralization – City of Belgrade case study*, „Management” 2016, vol. 79, s. 55–68, <https://doi.org/10.7595/management.fon.2016.0015>

5.2. Endogeniczne i egzogeniczne uwarunkowania optymalizacji decentralizacji fiskalnej

Optymalny model decentralizacji określony jest przez wiele czynników o charakterze uwarunkowań zewnętrznych (dla danej jednostki samorządu terytorialnego) oraz wewnętrznych.

Uwarunkowania zewnętrzne sprowadzają się do podstaw ustrojowo-konstytucyjnych kształtowania zakresu i stopnia decentralizacji państwa, a co za tym idzie – decentralizacji finansowej i fiskalnej. Przepisy w tym zakresie formułują władze państwowe, które współcześnie są suwerenem bez względu na stopień decentralizacji państwa. Podstawy ustrojowe wpływają też na model i określony sposób rozbudowywania administracji państwowej. Różny jej zakres występuje na przykład na szczeblu regionalnym i region może mieć charakter bardziej zbliżony do władz państwowych lub być elementem sektora samorządu terytorialnego. Administracja na szczeblu regionu może też, tak jak w Polsce, mieć charakter dualistyczny i wtedy jak najbardziej zasadne jest stawianie pytań o niebezpieczeństwo Lewiatana. W Polsce istnieje dodatkowo szczebel ponadgminny, powiatowy, którego efektywność i celowość funkcjonowania również była wielokrotnie poddawana krytyce. Bardzo często afirmacja procesów decentralizacji powoduje, że nie podejmuje się w tym obszarze badań empirycznych.

Duże znaczenie w podejmowaniu decyzji o zakresie decentralizacji może mieć wielkość państwa. Państwa o strukturze federacyjnej to zwykle państwa duże i uważane za bardziej zdecentralizowane, natomiast państwa unitarne to mniejsze kraje, w których procesy decentralizacji następowały w późniejszym okresie. Podział ten nie jest obecnie jednoznaczny w praktyce. W teorii federalizmu fiskalnego podkreśla się, że zasadniczymi sprawami, które należy określić w strukturze zdecentralizowanej, są:

- 1) przypisanie danemu szczeblowi władz publicznych odpowiedzialności za poszczególne rodzaje usług i wydatków publicznych, społecznych;
- 2) zapewnienie danemu szczeblowi władz publicznych adekwatnych i wystarczających dochodów własnych na sfinansowanie obligatoryjnych wydatków;
- 3) określenie zasad i instrumentów zapewniających utrzymanie dyscypliny fiskalnej w całym sektorze, z uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatni z wymienionych elementów związany jest z koniecznością koordynacji polityki makroekonomicznej w całym państwie i kontrolą całości długu publicznego w warunkach pewnej autonomii i niezależności finansowej sektora samorządowego. Aby zapewnić kontrolę całego zadłużenia publicznego w państwie, władze publiczne wprowadzają najczęściej przepisy prawa nakładające limity zadłużania się przez władze samorządowe lub tzw. twarde ograniczenia budżetowe, mogące na przykład wpływać ograniczająco na poziom planowanych i następnie dokonywanych wydatków.

W nurcie teorii federalizmu fiskalnego duże znaczenie w kształtowaniu systemu finansów lokalnych mają zasady „korzyści” oraz opodatkowania niemobilnych przedmiotów opodatkowania. Jest to podejście oparte w dużym stopniu na zasadzie ekwiwalentności, pozostawiające kwestie polityki redystrybucji władzom państwowym. Zasada „korzyści” bazuje na założeniu, że koszty usług komunalnych w danej gminie powinny być pokrywane przez ich beneficjentów, mieszkańców danej gminy. Takiemu podejściu służy też podział zadań na takie, za które powinien odpowiadać samorząd, i takie, które powinny pozostać w gestii władz centralnych i regionalnych. W podejściu tym są wyjątki, jak na przykład edukacja, która jest organizowana na szczeblu lokalnym, ale w dużym zakresie nadzorowana i subwencjonowana przez państwo, czy ochrona zdrowia – finansowana często w ramach odrębnego systemu.

Uwarunkowania egzogeniczne optymalnej decentralizacji fiskalnej związane są z faktem obiektywnych różnic w poziomie rozwoju ekonomiczno-społecznego poszczególnych wspólnot lokalnych. Wiele z nich charakteryzuje się dodatkowo określoną specyfiką, wynikającą z uwarunkowań przyrodniczych, geologicznych, przestrzennych itp. Wszystkie one wpływają w sposób obiektywny na wysokość PKB *per capita* oraz dochodów własnych *per capita*. Bardzo często im większy stopień i zakres decentralizacji, tym większe nierówności, które wymagają wyrównywania.

Sukces decentralizacji i jej optymalny model zależą od wielu czynników. Jeśli za punkt wyjścia przyjąć główną przesłankę decentralizacji, iż samorząd terytorialny – jako podmiot funkcjonujący najbliżej obywateli – jest efektywniejszy i skuteczniejszy w dostarczaniu dóbr publicznych, to uwaga powinna się koncentrować właśnie wokół lokalnych dóbr publicznych. Helge Arends przeanalizował niebezpieczeństwa decentralizacji fiskalnej z punktu widzenia trzech głównych kontrowersji związanych z decentralizacją usług publicznych, jakimi są: (nie)efektywne, (nie)sprawiedliwe i (nie)odpowiedzialne dostarczanie dóbr publicznych na szczeblu lokalnym⁹. Zwrócił on uwagę, że samorząd terytorialny może nie mieć kwalifikacji, infrastruktury i potencjału, aby rozwiązywać problemy fiskalne i finansowe oraz adekwatnie reagować na potrzeby społeczne. Ponadto koszty tradycyjnych usług komunalnych oraz nowych inwestycji infrastrukturalnych rosną i często przekraczają możliwości finansowe poszczególnych samorządów terytorialnych. W ten sposób decentralizacja może przyczyniać się do negatywnych efektów w zakresie dobrobytu społecznego. Na podstawie literatury i dotychczasowego stanu wiedzy Arends przeanalizował dwa rodzaje ważnych dla obywateli usług: edukację oraz ochronę zdrowia. Wymienione dziedziny mają fundamentalne znaczenie zarówno dla dobrobytu społecznego, jak i celów ogólnonarodowych, są ponadto uważane za dosyć złożone i wymagające w kontekście jakości usług, znaczenia dla

9 H. Arends, *The dangers of fiscal decentralization and public service delivery: A review of arguments*, „Polit Vierteljahresschr” 2020, vol. 61, s. 599–622, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00233-7>

społeczeństwa itp. Struktura dochodów budżetów samorządowych wpływa zarówno na efektywność alokacji, jak i dostarczanie lokalnych dóbr publicznych. Hipoteza iluzji fiskalnych zakłada, że jeśli obywatele, którzy są wyborcami i podatnikami, nie mogą powiązać płaconych obciążeń podatkowych i paropodatkowych z usługami publicznymi (korzyściami), które uzyskują, są mniej skłonni oceniać i karać w procesie wyborczym lokalnych polityków za złą jakość dostarczanych lokalnych usług publicznych. Problem ten pojawia się, jeśli system finansowania samorządów opiera się na dotacjach, subwencjach z budżetu państwa i podatkach wspólnych, a nie na podatkach lokalnych i opłatach komunalnych. Odpowiedź na pytanie, czy decentralizacja fiskalna powoduje, że dostarczanie usług publicznych jest mniej efektywne, nie jest w świetle powyższych rozważań jednoznaczne, gdyż – jak zwraca uwagę przywoływana autorka – samo pojęcie efektywności nie jest jednoznaczne, a ponadto pojawiają się problemy efektów zewnętrznych, ekonomii skali, różnic metodologicznych czy luka w badaniach empirycznych odnoszących się ściśle do efektywności usług. Jeszcze mniej badań empirycznych poświęconych jest zależności pomiędzy decentralizacją a niwelowaniem nierówności regionalnych, większość analiz koncentruje się wokół wpływu na rozwój gospodarczy. Znaczna część badań wskazuje na negatywny efekt decentralizacji i pogłębianie nierówności bez odpowiedniego systemu wyrównawczego¹⁰, ponadto występują różnice pomiędzy krajami wysoko rozwiniętymi i się rozwijającymi. Podobnie niejednoznaczne są konkluzje dotyczące wpływu decentralizacji na odpowiedzialność i ograniczenie korupcji. Jednak estymacje empiryczne Raymonda J. Fisman i Roberty Gatti potwierdziły, że decentralizacja fiskalna w wydatkach rządowych powiązana jest z niższą korupcją rządową¹¹. W myśl drugiej generacji teorii federalizmu fiskalnego i nowej ekonomii politycznej duże znaczenie mają dojrzałość demokracji i system polityczny, ale również w tym obszarze występuje pewna luka w ilościowych badaniach empirycznych, które przyniosłyby bardziej jednoznaczne i uniwersalne konkluzje. Wnioski z rozważań wskazują na konieczność uwzględnienia w procesach decentralizacji i reform sektora publicznego takich aspektów, jak specyfika określonych usług publicznych, uwarunkowania i możliwości lokalne (kontekst lokalny) oraz instytucjonalne relacje fiskalne państwo – samorząd, oznaczające na przykład odpowiedni system wyrównywania poziomego i pionowego.

10 Por. S. Kańduła, *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004–2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017, s. 52–72.

11 R.J. Fisman, R. Gatti, *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, February 2000, <https://ssrn.com/abstract=629144> (dostęp: 7.01.2022).

5.3. Ewolucja teorii federalizmu fiskalnego a demokracja bezpośrednia i pośrednia

Samorząd terytorialny jest bezpośrednim przejawem demokracji i zdecentralizowanej formy podejmowania decyzji publicznych, organizacji tych zadań oraz ich finansowania. Szeroko rozumiana decentralizacja systemu kierowania państwem nie jest jednak wartością samą w sobie ani na poziomie mikroekonomicznym, ani makroekonomicznym. W literaturze podkreśla się, że wydatkowanie środków publicznych jest tym efektywniejsze, im ich dysponenti oraz wykonawcy zadań publicznych funkcjonują bliżej społeczności lokalnej, na rzecz której działają. Obok lepszego rozpoznania potrzeb duże znaczenie ma kontrola decyzji finansowych podejmowanych przez znacznie mniej anonimowych decydentów¹². W literaturze zagranicznej, szczególnie w nurcie nowej ekonomii politycznej, eksponuje się z kolei znaczenie związków pomiędzy ilością konkretnego dobra lub usług dostarczanych przez sektor publiczny a wysokością opłat i podatków, które mieszkańcy muszą płacić za te dobra i usługi, znaczenie konkurencji pomiędzy społecznościami lokalnymi oraz uwarunkowań politycznych w procesach decentralizacji i podejmowania decyzji fiskalnych¹³. Na tle rozważań teoretycznych o zaletach, wadach i uwarunkowaniach decentralizacji stwierdzić ponownie należy, że w praktycznych procesach decentralizacji istnieje pewien wybór struktury państwa na linii centralizacja–decentralizacja i przystosowywanie do tego konkretnych instrumentów finansowych. Wybory te uwarunkowane są konsekwencjami pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej w konkretnych systemach społeczno-ekonomicznych i ustrojowych.

Poglądy na zakres decentralizacji i wykorzystywane w tym procesie narzędzia finansowe ulegały ewolucji¹⁴. Bogaty i wieloletni dorobek w tym obszarze związany jest przede wszystkim z doktryną federalizmu fiskalnego, w ramach której wyróżnia się tzw. pierwszą i drugą generację tej teorii¹⁵. Teoria federalizmu fiskalnego rozwinęła się w krajach o ustroju federacyjnym, kraje unitarne czerpały z niej

12 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 168.

13 A. Breton, *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, New York 1996; J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

14 Szerzej na temat normatywnych i pozytywnych aspektów decentralizacji fiskalnej oraz doświadczeń krajów Europy Środkowo-Wschodniej patrz: B. Guziejewska, *Normative versus positive approach to fiscal decentralisation and the measures of decentralisation. An analysis based on the example of selected countries of Central and Eastern Europe*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2018, vol. 21, no. 1, s. 101–116.

15 W.E. Oates, *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, „International Tax and Public Finance” 2005, no. 12, s. 349–373.

w przeprowadzanych u siebie procesach decentralizacji władz publicznych. W tradycyjnym ujęciu teoria federalizmu fiskalnego pojawiła się w latach pięćdziesiątych oraz sześćdziesiątych ubiegłego wieku i charakteryzowała się bardzo uproszczonym założeniem, iż władze publiczne poszczególnych szczebli będą działać wyłącznie w kierunku maksymalizacji dobrobytu swoich społeczności. Podział dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd powinien być adekwatny do podziału zadań, funkcji, obowiązków pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej. Pierwszy etap to podział dochodów podatkowych, parafiskalnych i opłat pomiędzy państwo i inne związki publicznoprawne wyższego i niższego rzędu, tzw. podział pionowy. W normatywnym podejściu powinien być on ściśle związany z alokacją zadań pomiędzy poszczególne wspólnoty terytorialne, a podatki powinny być przypisane poszczególnym szczeblom zgodnie z ich konstrukcją i konsekwencjami ekonomicznymi¹⁶. Dochody podatkowe powinny być przekazywane w drodze ustawodawstwa najwyższego rzędu, czyli konstytucji i aktów prawnych uchwalonych przez parlament. Podział wertykalny środków publicznych odzwierciedla zakres decentralizacji zadań i finansów publicznych¹⁷. Następny, uzupełniający podział dochodów przeprowadzany jest pomiędzy jednostkami funkcjonującymi na tym samym szczeblu terytorialnej organizacji władzy publicznej. Redystrybucja środków może polegać na tym, że bogatsze jednostki samorządu przekazują część własnych dochodów na rzecz innych, słabszych finansowo jednostek lub związek komunalny składający się z kilku gmin część swych wydatków, niepokrytą własnymi dochodami, rozkłada na poszczególne gminy należące do niego. Wpłaty gmin uzależnione są od takich kryteriów jak potencjał ekonomiczny lub stopień, w jakim dana gmina korzysta z usług świadczonych przez związek komunalny. Problematyka subwencjonowania samorządu terytorialnego jest odrębną, bardzo obszerną i bogatą częścią teorii federalizmu fiskalnego¹⁸.

Ważnym elementem uwzględnionym w nurcie tzw. drugiej generacji federalizmu fiskalnego była więc realizacja własnych, partykularnych interesów, ale również kwestia asymetrii informacji charakteryzującej analizowane procesy wyborów fiskalnych oraz aktywność różnorodnych grup lobbujących¹⁹. Nowa ekonomia polityczna to pewna instytucjonalna koncepcja neoklasycznej szkoły ekonomii. Jej przedmiotem jest wielowymiarowa analiza ekonomiczna takich instytucji, jak państwo, administracja, struktury biurokratyczne, wojsko. Przedstawiciele nowej ekonomii politycznej uważają, że gospodarka i instytucja państwa są ściśle ze sobą powiązane. W ujęciu tym politykę traktuje się często jako szczególny rodzaj wymiany, natomiast polityków

16 R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1973, s. 513–539; G.C. Hockley, *Monetary Policy and Public Finance*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1980, s. 69–72.

17 B. Spahn, *The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice*, „European Economy Reports and Studies” 1993, no. 5, s. 71.

18 Szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.

19 W.E. Oates, *Toward a second-generation theory...*, s. 349–373.

jako aktorów, przedsiębiorców będących stroną tej wymiany. Ponadto podkreśla się, że decyzje ekonomiczne są często uwarunkowane politycznie. W świetle dorobku nowej ekonomii politycznej oczywiste wydaje się, że decyzje w sektorze finansów publicznych mają silne uwarunkowania polityczne – stąd skupienie uwagi na procesach i mechanizmach podejmowania tych decyzji w warunkach demokracji bezpośredniej i pośredniej – przedstawicielskiej, opisane w kolejnej części rozważań.

Znaczenie procesów demokratycznych dla decentralizacji fiskalnej opisuje nowa ekonomia polityczna, która szczególne znaczenie przykłada właśnie do uwzględnienia ekonomii politycznej w decentralizowaniu zadań i finansów publicznych. W podejściu tym w sposób systematyczny analizuje się zachowania władz publicznych, uwzględniając instytucje i procesy, takie jak wybory, funkcjonowanie partii politycznych, system polityczny, procesy legislacyjne, czyli to wszystko, co determinuje wybory fiskalne w praktyce podejmowania decyzji w danym państwie. Dotyczy to zachowania władz publicznych na szczeblu państwa, regionów, samorządów gminnych oraz relacji pomiędzy nimi. Podejście to kontrastuje z wcześniejszymi studiami nad decentralizacją fiskalną, które uwzględniały przede wszystkim odpowiedni podział zadań i dochodów publicznych oraz przypisanie ich do właściwego szczebla władz publicznych, a główne zalety decentralizacji dostrzegały w lepszej identyfikacji preferencji mieszkańców. Nowe podejście próbuje wyjaśnić, w jaki sposób procesy polityczne mogą lepiej służyć tym preferencjom, w jaki sposób głębsza decentralizacja fiskalna zwiększa odpowiedzialność za podejmowane decyzje publiczne, czy decentralizacji fiskalnej powinna towarzyszyć decentralizacja polityczna i jaki wpływ na efekty decentralizacji fiskalnej mają procesy polityczne, siła partii politycznych i poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W dyskusjach akademickich na temat możliwego władztwa podatkowego i samodzielności wydatkowej można wyróżnić centralizację fiskalną lub przeciwnie – decentralizację fiskalną. Podobnie, rozważając zachowania i motywacje władzy, wyróżnić można dyktaturę, demokrację bezpośrednią, demokrację pośrednią (reprezentacyjną) i model agencji. W praktyce dominują modele demokracji reprezentacyjnej, określane też jako polityczne modele agencji. W modelach tych zakłada się, iż interesy polityków i wyborców mogą się znacząco różnić, politycy dążą do maksymalizacji swoich różnorodnych korzyści, a obywatele – wyborcy nie mają pełnej informacji i kontroli nad ich działaniami, zwłaszcza w okresie po wyborach. W tej sytuacji, zgodnie z teorią Brennana i Buchanana, decentralizacja jest procesem pożądanym i korzystnym, gdyż konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego zarówno ogranicza Lewiatana, jak i łagodzi negatywne efekty modelu agencji. Jak dowodzi analiza i spojrzenie na problem Bena Lookwooda, jest w tym dużo prawdy, ale pojawiają się również ważne zastrzeżenia²⁰.

20 B. Lookwood, *The political economy of decentralization*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 39–61.

Pole i kombinacje wyboru przedstawione na rysunku 5.1 uzależnione są od efektów zewnętrznych, będących konsekwencją decentralizacji usług publicznych, oraz różnic w preferencjach mieszkańców w poszczególnych regionach. W tradycyjnej teorii decentralizacji celem zarządzania publicznego jest maksymalizacja sumy korzyści mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Według Oatesa, jednego z jej przedstawicieli, jeśli efekty zewnętrzne dobra publicznego są niskie, a heterogeniczność preferencji międzyregionalnych wysoka, takie dobro publiczne powinno być przypisane do odpowiedniego szczebla samorządu terytorialnego. Jeśli natomiast efekty zewnętrzne dobra publicznego są wysokie, a heterogeniczność preferencji międzyregionalnych niska, to dobro publiczne powinno być dostarczane i finansowane na szczeblu centralnym. Według tradycyjnej polskiej literatury przedmiotu te dwie kategorie dóbr można odnieść do dóbr publicznych adresowanych – nadających się do decentralizacji oraz dóbr nieadresowanych, związanych z funkcjonowaniem państwa jako całości, nienadających się ze swej istoty do decentralizacji i pozostających w gestii państwa²¹.

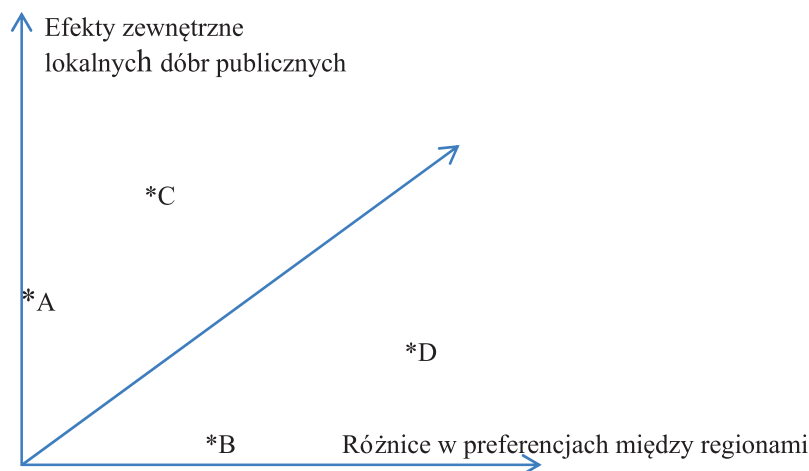
Lookwood analizuje problem i dokonuje parametryzacji możliwości wyboru, mierząc efekty zewnętrzne na osi Y i oznaczając preferencje na osi X w kontekście demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Demokracja przedstawicielska traktowana jest jako system oparty na decyzjach legislacyjnych przedstawicieli obywateli, wybieranych do władzy ustawodawczej i wykonawczej. W punkcie C, przedstawionym na rysunku 5.1, preferowana jest centralizacja, natomiast w punkcie D, w którym efekty zewnętrzne są niskie, a różnice w preferencjach wysokie, preferowana jest decentralizacja. Zdaniem Lookwooda w warunkach demokracji bezpośredniej teoria decentralizacji zawodzi²². Można bowiem wskazać sytuacje, w których decentralizacja w celu zwiększania dobrobytu społecznego przewyższa system scentralizowany, nawet w przypadku efektów zewnętrznych i identycznych preferencji w regionach (pkt A). I przeciwnie – zalety centralizacji mogą przeważać nad zaletami decentralizacji, nawet w sytuacji, w której nie ma efektów zewnętrznych i występują duże różnice w preferencjach mieszkańców poszczególnych jednostek lokalnych. Zdaniem tego autora problemy pojawiają się tylko wtedy, gdy preferencje w ramach regionów mają charakter asymetryczny, czyli jeśli gospodarstwa domowe (jako tzw. przeciętny wyborca płacący średnio tyle samo za określony poziom usług) różnią się w preferencjach.

Z kolei w warunkach demokracji pośredniej zakłada się, że polityka kształtowana jest przez wybieranych regionalnie reprezentantów, którzy występują w imieniu „reprezentatywnych” gospodarstw domowych z danego regionu. Jeśli w regionie jest duże zróżnicowanie preferencji, podstawowe znaczenie ma sposób wyłaniania przedstawicieli.

21 Por. szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 40.

22 B. Lookwood, *Voting, lobbying, and the decentralization theorem*, „Economics & Politics” 2008, vol. 20(3), s. 416–431.

W warunkach centralizacji pojawiają się tradycyjne problemy z rundami głosowań w celu wyłonienia projektów przyjmowanych do finansowania, natomiast w warunkach decentralizacji tradycyjna teoria również nie daje jednoznacznych, „efektywnych” rozwiązań. Efekty decentralizacji w modelach teoretycznych zależą w dużym stopniu od skali efektów zewnętrznych, ale również od przyjętych założeń, z których wiele jest nierealistycznych (homogeniczność gustów i dochodów gospodarstw domowych, ograniczona mobilność).



Rysunek 5.1. Efekty zewnętrzne a rozproszenie preferencji pomiędzy regionami

Źródło: B. Lookwood, *The political economy of decentralization*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 44.

W rozważaniach Lookwooda pojawia się również interesujące pytanie, czy w modelach zakładających, iż politycy dążą do maksymalizacji swoich korzyści, decentralizacja jest tamą dla Lewiatana. W tym kontekście analizuje on trzy aspekty: czysty hazard moralny, model symetrycznej i niekompletnej informacji oraz model asymetrycznej i niekompletnej informacji. Analiza polityków (beneficjentów), konkurujących ze sobą oraz próbujących uzyskać korzyści w warunkach systemu scentralizowanego i zdecentralizowanego, prowadzi do ogólnej konkluzji, iż decentralizacja zwiększa polityczną odpowiedzialność, rozumianą jako zaostreżenie konkurencji pomiędzy urzędującą administracją i politykami a konkurentami, w ten sposób dyscyplinując działania i decyzje aktualnej władzy. Podstawową słabością tego modelu jest założenie dostępu do informacji i możliwości oceny polityków przez wyborców. Jeśli przyjąć model tzw. *yardstick competition*, w którym politycy zabiegają nie o mobilne przedmioty opodatkowania, ale o kapitał polityczny, konkurując ze stawkami podatków obowiązującymi w sąsiednich samorządach terytorialnych, efekty kontroli oraz wpływu wyborców na władze lokalne

mogą być różne. Wysokość podatków i innych opłat publicznoprawnych powinna być bowiem konfrontowana z kosztami usług w danej jednostce samorządu i konkretnymi preferencjami jej mieszkańców. Jeśli oportunistyczny polityk lokalny pomija to, natomiast decyduje się na skorzystanie z renty i korzyści płynących z podwyższenia obciążeń, nie biorąc pod uwagę możliwości przegrania wyborów w przyszłości, zakładane w podejściu klasycznym korzyści z konkurowania pomiędzy jednostkami w formie odpowiedzialności są tylko częściowo prawdziwe. Negatywny efekt dyscyplinowania polityków jest jednak równoważony przez pozytywny efekt, jaki może mieć konkurencja na selekcję polityków. Ze względu na dwa elementy mające znaczenie w ocenie przez wyborców – odpowiedzialność polityków i ich selekcję – wpływ konkurencji na dobrobyt wyborców może być niejednoznaczny. Ponadto założeniem konkurencji jest dobre poinformowanie i zrozumienie przez wyborców reżimów i sytuacji fiskalnej w innych jednostkach. W praktyce taki warunek jest rzadko spełniony. Jeśli wyborcy nie mają dostępu do informacji lub nie potrafią ich prawidłowo zinterpretować, mechanizm konkurencji nie działa, a skutkiem decentralizacji mogą być: pogorszenie dyscypliny fiskalnej i straty w dobrobycie społeczności lokalnej. Kolejną komplikacją w jednoznacznej ocenie konsekwencji decentralizacji jest istnienie w każdym systemie specjalnych grup interesów, które wpływają na wszystkich interesariuszy w skomplikowanych relacjach fiskalnych państwo–samorząd terytorialny. Paradoksalnie problemy i nieprawidłowości pojawiają się często w bardzo małych jednostkach samorządowych, w których w praktyce dochodzi do monopolizacji władzy.

Nie bez powodu William H. Riker już w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku stwierdził, że decentralizacja będzie lepiej funkcjonować w warunkach decentralizacji politycznej i silnych, narodowych partii politycznych²³. Nawet intuicyjnie przyjąć można, że decentralizacja polityczna wzmocni odpowiedzialność urzędników i polityków lokalnych przed lokalnymi wyborcami, a silne partie centralne wpłyną na lokalnych polityków, aby działali również w interesie całego państwa, a nie tylko w imię interesów lokalnych. Silne partie narodowe mogą zarówno udzielić wsparcia swoim lojalnym członkom w terenie, jak i wykorzystać możliwość awansu do struktur centralnych jako swoistą nagrodę za oczekiwane zachowanie i decyzje na szczeblu samorządu terytorialnego. Argumenty te zostały w dużej części zweryfikowane pozytywnie empirycznie²⁴. Wpływ czynników politycznych wydaje się jeszcze bardziej znaczący w systemach tzw. częściowej, niepełnej decentralizacji, które są bardzo częste w praktyce, zwłaszcza w obszarze decentralizacji fiskalnej i władztwa podatkowego. Problemami mogą być nie tylko decentralizacja konkretnych instrumentów finansowych lub jej brak, fiskalna

23 W.H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little Brown, Boston 1964.

24 R. Ponce-Rodriguez, C. Hankla, J. Martinez-Vazquez, E. Heredia-Ortiz, *Rethinking the political economy of decentralization: How elections and parties shape the provision of local public goods*, „Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series” 2012, s. 12–32.

nierównowaga pionowa i pozioma, ale również brak jasnego podziału kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz publicznych. Przedstawione wcześniej rozważania teoretyczne nie mają większego sensu praktycznego, jeśli wyborcy nie są w stanie przypisać odpowiedzialności za określone usługi publiczne, a dyskusje polityczne nie są spójne z faktycznym zakresem administrowania i odpowiedzialności za konkretne usługi i funkcje władz. W trakcie debaty publicznej i kampanii prezydenckiej w Polsce w 2019 roku wielokrotnie zwracano uwagę, że omawiane kwestie całkowicie wykraczają poza kompetencje i rolę Prezydenta RP. Podobnie samorządy terytorialne często podejmują aktywność, która zdaje się wykraczać poza ściśle przypisane im zadania. Wśród wyjątkowo dyskusyjnej aktywności wymienić można: zaangażowanie spółek komunalnych w działalność hotelowo-gastronomiczną, zaangażowanie w kluby sportowe, współpracę międzynarodową, usługi pogrzebowe, aktywność lokalnych urzędników i polityków w sferze wymiaru sprawiedliwości czy polityki ogólnokrajowej. Osobnym, ogromnie ważnym i dyskusyjnym problemem jest prowadzenie przez samorząd terytorialny działalności gospodarczej i paragospodarczej²⁵. W takich bowiem sytuacjach administracja publiczna staje się często Lewiatanem.

5.4. Konsekwencje transferów i miękkich ograniczeń budżetowych

Korzyści ekonomiczne decentralizacji fiskalnej, skuteczniejsza i efektywniejsza ocena potrzeb społecznych, odpowiedzialność przed lokalną społecznością oraz konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego to jedne z wielu pozytywnych aspektów decentralizacji sektora publicznego. Problem polega jednak na tym, iż w praktyce brakuje konkurencji międzyterytorialnej i mobilności, która jest warunkiem konkurencji, wyborcy są niedoinformowani, a efekty zewnętrzne, których łagodzenie przerasta możliwości pojedynczych gmin, różnorodne. Z punktu widzenia finansowania usług komunalnych i społecznych fundamentalne znaczenie w praktyce mają duże dysproporcje w terytorialnym rozkładzie dochodów własnych *per capita* w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Jednocześnie w czasie zachodzących w wielu krajach w ostatnich dekadach procesów decentralizacji na szczebel samorządu przekazywano coraz więcej bardzo kosztochłonnych zadań publicznych. Efektem tego jest opisywana szeroko w literaturze asymetria możliwości gromadzenia dochodów i odpowiedzialności za wydatki lokalne, określana też mianem wertykalnej nierównowagi fiskalnej.

25 „Kontrola Państwowa”, listopad 2010, R. LV, numer specjalny (3), s. 1–122.

Ma być ona rozwiązywana przez rozbudowane systemy transferów wyrównawczych i zadaniowych przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce dużym wyzwaniem jest zapewnienie jednocześnie niezbędnych dochodów samorządom, a także motywacji do efektywnej oraz sprawiedliwej polityki opodatkowania lokalnego, wydatkowania środków z lokalnego budżetu oraz zadłużania się. Systemy subwencji ogólnych i dotacji celowych, ale i różnych innych rodzajów transferów (np. udziały w podatkach państwowych), mają bowiem skłonność do stawiania się Lewiatanem i wywoływania w systemie finansów publicznych wielu niekorzystnych konsekwencji, wśród których już wcześniej wymieniano iluzje fiskalne i zjawisko *flypaper effect*. Właściwie skonstruowane relacje fiskalne państwo–samorząd powinny zmniejszać problem miękkich ograniczeń budżetowych. Pojawia się on jako konsekwencja wielu różnych okoliczności, które są w praktyce funkcją fiskalnych i politycznych rozwiązań instytucjonalnych w danym państwie. Problem ten narasta w warunkach dużej autonomii w zakresie zadłużania się samorządów terytorialnych.

Problem tzw. miękkich ograniczeń budżetowych sformułowany został pierwotnie przez Jánosa Kornaja, który zauważył, że pomoc państwa dla przedsiębiorstw państwowych powoduje zwiększenie ich możliwości finansowych, ale też wiele nieefektywnych decyzji i postaw oportunistycznych ich kierownictwa. Od tego czasu problem miękkich ograniczeń budżetowych był dostrzegany zarówno w sektorze rynkowym, jak i publicznym. W kontekście relacji fiskalnych państwo–samorząd problem ten związany jest z postępującą decentralizacją finansową oraz niezależnością władz lokalnych w obszarze zadłużania²⁶. Wykorzystywanie przez władze lokalne rozbudowanych systemów subwencjonowania dla swoich partykularnych interesów może być związane z kilkoma obszarami. Po pierwsze, władze państwowe przyznają subsydia, nie znając z góry rozmiarów i kierunków wydatków budżetowych. Postulowanie wykorzystywania transferów o charakterze ogólnym, bez konkretnego przeznaczenia zadaniowego ma niestety konsekwencje, które mogą być podstawą miękkich ograniczeń budżetowych, szczególnie w mało dojrzałych demokracjach. Polityka transferów, które mają motywować władze lokalne do ważnych społecznie wydatków lub wręcz wymuszać takie wydatki budżetów samorządowych, stoi w jawnej sprzeczności z autonomią i niezależnością finansową samorządów terytorialnych. Drugim problemem są transfery wyrównawcze, których konstrukcja opiera się na własnym potencjale dochodowym i wyrównywaniu różnic. Jeśli różnice wyrównywane są w dużej części, to samorząd terytorialny nie ma motywacji do dbania o podatki lokalne i inne dochody własne. Kolejnym obszarem jest kwestia zadłużania się, które w przypadku systemów zdecentralizowanych jest ograniczane różnorodnymi regułami fiskalnymi, powodującymi, że władze lokalne nie mogą dowolnie się zadłużać. Jednak nawet gdy reguły te stanowią efektywny, skuteczny hamulec zadłużania, mogą wystąpić jednostkowe przypadki

26 B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, s. 263–266.

skrajne, a tymczasem w wielu krajach (m.in. w Polsce) prawo nie przewiduje możliwości ogłoszenia bankructwa takiego podmiotu publicznego jak jednostka samorządu terytorialnego. Bardzo często działa tu zasada „za duży, żeby upaść”, co w warunkach sektora publicznego może oznaczać „za ważny społecznie, żeby upaść”. Pomoc władz publicznych prowadzi w takich okolicznościach do miękkich ograniczeń budżetowych, co w różnych warunkach i systemach może powodować ten problem zarówno *ex ante*, jak i *ex post*. Oczekiwanie dodatkowych transferów z budżetu państwa może mieć miejsce w bardzo różnych okolicznościach, nie tylko przy okazji problemów finansowych samorządów. Bardzo często zależy od szczegółowego systemu dotowania, ale i od konstrukcji indywidualnych transferów. W każdej sytuacji przesunięcia linii własnych możliwości budżetu marginalne korzyści z wydatków przewyższają marginalne koszty. Powoduje to powstawanie wydatków i zadłużenia na poziomie nieefektywnym, finansowanym przez wszystkich podatników, co prowadzi oczywiście do znanego w ekonomii problemu wspólnych zasobów (*common pool problem*). W kontekście rozważań na temat Lewiatana miękkie ograniczenia budżetowe prowadzą do wysokiego i nieefektywnego poziomu wydatków i długu komunalnego. Jeśli władze samorządowe uważają, że w przypadku problemów finansowych uzyskają pomoc władz państwowych, mogą charakteryzować się zwiększonym poziomem ryzyka i podejmować kosztowne oraz ryzykowne projekty. Ograniczają w ten sposób finansowanie podstawowych usług społecznych, ale i w skali makro nieodpowiedzialna polityka finansowa samorządów może niweczyć działania stabilizacyjne czy redystrybucyjne państwa.

Systemy transferów i miękkich ograniczeń budżetowych mają, jak wynika z powyższych rozważań, wiele konotacji. W literaturze przywołuje się problemy²⁷:

- 1) teorii „za duży, by upaść”;
- 2) nowej ekonomii politycznej, akcentującej uwarunkowania polityczne;
- 3) różnych stopni i zakresów decentralizacji;
- 4) wiarygodności kredytowej państwa i jego reputacji;
- 5) pola wyboru pomiędzy instrumentami przymusu legislacyjnego a odpowiedzialnością;
- 6) kwestii wertykalnej nierównowagi fiskalnej i efektów zewnętrznych.

Jednocześnie podkreśla się, że poszczególne kraje mają różną strukturę (unitarną, federacyjną) i bardzo różne systemy subwencjonowania samorządów terytorialnych, więc w praktyce bardzo różnie radzą sobie z zasygnalizowanymi problemami. Dotyczy to zarówno instrumentów polityki finansowej, jak i ich skuteczności w konkretnych warunkach, miejscu i czasie. Nie ulega jednak wątpliwości, że nieprawidłowo skonstruowany system dotacji i subwencji dla samorządów terytorialnych prowadzi do pojawiania się i utrwalania zjawiska Lewiatana.

27 M. Vigneault, *Grants and soft budget constraints*, [w:] R. Boadway, A. Shah (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, Public Sector Governance And Accountability Series*, The World Bank, Washington 2007, s. 133–167.

5.5. Wyzwania i potencjalne kierunki skutecznej polityki fiskalnej w warunkach decentralizacji

W badaniach i dyskusjach poświęconych decentralizacji fiskalnej ciekawe pytania postawił Vito Tanzi. Można je niewątpliwie uznać za bardzo kontrowersyjne, żeby nie powiedzieć przewrotne²⁸. Ekonomista ten zauważył, że w miarę bogacenia się państw decentralizacja jest uznawana za pożądane dobro publiczne, ale zalety decentralizacji fiskalnej ujawniają się po spełnieniu pewnych jakościowych warunków. W związku z tym często można wątpić w wiele płynących z niej korzyści przywoływanych przez „adwokatów” decentralizacji, jak nazywa ich cytowany autor. W tym kontekście rozważane są trzy możliwości dla procesów decentralizacji. Pierwsza z nich to rozważenie, czy cele założone do osiągnięcia dzięki decentralizacji nie mogą być zrealizowane, nawet z lepszym skutkiem, przez zmiany w bieżących korektach, zreformowanie polityki lub instytucji. Autor tych propozycji zwrócił uwagę, że żądania większej decentralizacji pojawiają się często w sytuacji, kiedy polityka państwa oceniana jest jako nieskuteczna, nieefektywna lub po prostu niesprawiedliwa. Wiele regionów może oceniać aktualną politykę władz państwowych jako nieadekwatną do ich specyficznych potrzeb. W takich przypadkach najlepszym²⁹, ale również najtańszym rozwiązaniem może okazać się korekta bieżącej polityki państwa czy władz regionalnych. Możliwość druga to zmiana roli państwa w gospodarce. Jest to głębsza propozycja, uwzględniająca fakt, że dążenie do decentralizacji wydatków oznacza zmiany w polityce alokacji, co może się odbywać przez przeniesienie zadań albo na samorząd terytorialny, albo na sektor prywatny. Sprowadza się ona do wyboru i ewaluacji roli i zakresu państwa oraz sektora publicznego w gospodarce, który rośnie – pytanie, czy nie ponad pewien zakres optymalny. Autor tej alternatywy stawia ciekawą hipotezę, że im mniejsza rola państwa w gospodarce, tym mniejsza potrzeba decentralizacji. Ocena tej propozycji sprowadza się również do pytania o zakres usług publicznych, komunalnych, które powinny być organizowane i finansowane na szczeblu lokalnym, oraz zakres usług, które skuteczniej i efektywniej mogą być dostarczane przez sektor prywatny. W cieniu tego pytania pojawia się problem monopolu naturalnego i propozycja zwiększenia rozważanych opcji polityki dostarczania usług oraz szeroko rozumianego wyboru publicznego. Wybór pomiędzy decentralizacją usług a prywatyzacją usług oznacza też konieczność decyzji dotyczącej zakresu redystrybucji dochodów i zakresu subsydiowania konkretnych usług społecznych. Jeśli chodzi o fundamentalną w finansach publicznych kwestię zakresu i kierunku redystrybucji, to pojawia się

28 V. Tanzi, *Pitfalls on the road to fiscal decentralization*, „Carnegie Endowment Working Papers” 2001, no. 19, s. 3–21, <http://www.jstor.com/stable/resrep12727> (dostęp: 6.04.2021).

29 Tzw. *a first-best, a first-best option, first-best choice*.

pytanie, czy lepsze jest wyrównywanie różnic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego czy pomiędzy indywidualnymi obywatelami i mieszkańcami społeczności lokalnych. Rozwiązanie takie jest silnie uwarunkowane kulturowo, gdyż w wielu krajach zakorzeniona jest awersja do wszelkich propozycji prywatyzacji usług publicznych czy zmiany zasad ich finansowania. Trzecia możliwość sformułowana przez Tanziego dla decentralizacji to drastyczna propozycja podziału kraju na dwa lub więcej niezależnych państw. U jej źródeł leży podstawowa przesłanka decentralizacji, mówiąca, że władze lokalne są w stanie lepiej rozpoznać potrzeby i rozwiązać problemy lokalnej społeczności niż władze centralne. Można teoretycznie założyć, iż mniejsze kraje będą funkcjonować lepiej i tak też rozwiązywać problemy społeczne. Na korzyść tego argumentu można przywołać rozpad dużych krajów (ZSRR, Jugosławii, Czechosłowacji, Indonezji), choć nadal pozostaje on bardzo dyskusyjny. Z drugiej strony nie jest całkiem pozbawiony sensu, jeśli weźmie się pod uwagę dążenia autonomiczne w wielu krajach europejskich, takich jak Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy czy Belgia.

W ostatnich latach coraz częściej nie tylko zwraca się uwagę na pozytywny wpływ decentralizacji fiskalnej na wzrost gospodarczy i politykę społeczną, ale i ujmuje się to szerzej, analizując wzajemne oddziaływania decentralizacji na rozwój zrównoważony, sprzyjający szerokiemu włączeniu społeczeństwa (*inclusive growth*) w procesy zarządzania i podejmowania decyzji. Również w systemach zdecentralizowanych główny ciężar polityki redystrybucyjnej ciąży na władzy państwowej, jednak bardzo często dystrybucja dochodów ma bezpośrednie związki z alokacją zadań publicznych, a efekty polityki redystrybucyjnej zależą od efektywnych i prawidłowych relacji fiskalnych państwo–samorząd. Bardzo dobrym przykładem w tym aspekcie jest edukacja. Inwestycja w edukację na wszystkich szczeblach (również w szkolnictwie wyższym i zawodowym) kształtuje umiejętności przyszłych pracowników i prowadzi do akumulacji kapitału ludzkiego, który jest niezbędnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, zrównoważonego, ale również wzrostu poziomu wynagrodzenia w przyszłości. Jeśli wzrost gospodarczy chce się uczynić procesem bardziej zrównoważonym, włączającym całe społeczeństwo i wielowymiarowym, to ważnymi kanałami, do których adresować można te elementy polityki, są między innymi relacje fiskalne państwo–samorząd oraz decentralizacja zadań i polityki publicznej. W ten sposób można na różnych szczeblach władz publicznych wprowadzać różne zasady i narzędzia motywowania, aby osiągnąć określone cele ekonomiczne i społeczne. Obecnie trudno tego dokonać, stosując zunifikowane, uniwersalne rozwiązania – efektywniejsza polityka powinna opierać się na konkretnych rozwiązaniach instytucjonalnych, specyfice i tradycjach danego kraju. Nie bez powodu po intensywnych procesach globalizacji nastąpił powrót do idei lokalizmu, wartości najbliższego otoczenia i polityki partycypacji społecznej. Badania przeprowadzone pod auspicjami OECD dowiodły, iż czynnikami determinującymi korzystne efekty decentralizacji fiskalnej są poziom rozwoju gospodarczego, rozwiązania instytucjonalne i elementy ekonomii

politycznej³⁰. Bardzo często efekty zależą od rozwiązań szczegółowych. Ekonomisci coraz powszechniej podkreślają też wzajemne relacje pomiędzy zmniejszaniem nierówności, wzrostem i stabilizacją gospodarki jako czynnikami warunkującym zrównoważony rozwój³¹. Jeśli założyć, że jednym z narzędzi wyrównywania fiskalnego są transfery z budżetu państwa do budżetów samorządowych – szczególnie w obszarze polityki rozwoju zrównoważonego, opartego na włączaniu społeczności lokalnej i partycypacji – to dużym wyzwaniem pozostają tradycyjne problemy efektywności. W sytuacji wysokich transferów otrzymywanych z budżetu państwa w samorządach terytorialnych pojawia się problem z wewnętrzną odpowiedzialnością za podejmowane decyzje fiskalne. Władze samorządowe mogą manipulować podstawą podatków lokalnych, ulgami i zwolnieniami w celu osiągnięcia wyższej subwencji. Jeśli usługi komunalne finansowane są z transferów zewnętrznych, a nie z podatków i opłat lokalnych, pojawiają się iluzje fiskalne i zaciera się odpowiedzialność lokalnych decydentów przed lokalnymi wyborcami, którzy nie widzą bezpośrednich związków pomiędzy zarządzaniem dochodami budżetu lokalnego a dokonywanymi z niego wydatkami. Brak percepcji zarządzania finansami przez lokalnych decydentów uniemożliwia lokalnym wyborcom podejmowanie racjonalnych decyzji wyborczych i w ten sposób podważa istotę decentralizacji. Wyniki nowych badań empirycznych wykazują, że rozwiązaniem tych problemów jest najczęściej odpowiedni, oparty na obiektywnych kryteriach system subwencjonowania samorządów i zmniejszanie pionowej nierównowagi fiskalnej³². Duże znaczenie ma również dojrzałość demokracji w państwie, gdyż przekłada się ona na dojrzałość demokracji lokalnej. Zakładane współczesne znaczenie rozwiązań instytucjonalnych, poziomu rozwoju ekonomicznego i dojrzałości systemu politycznego dla sukcesu decentralizacji podważa wyraźnie klasyczne podejście Tiebouta, które opierało się na założeniu konkurencji i dużej mobilności mieszkańców. Dotyczy to zwłaszcza krajów rozwijających się. Ciekawym przykładem są tu Chiny. Naukowcy podkreślają, że sukces ekonomiczny tego kraju opierał się na decentralizacji gospodarczej i fiskalnej w połączeniu z centralizacją polityczną. Bardhan³³ uznaje ekonomiczny sukces Chin za „unikalny, instytucjonalny system hybrydowy”. Niewątpliwie wzrost gospodarczy w Chinach, trwający w XX wieku

30 J. Kim, S. Dougherty (red.), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth. OECD Fiscal Federalism Studies*, OECD Publishing, Paris–Seoul, s. 13, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>

31 J.E. Stiglitz, *The State, the Market, and Development*, „WIDER Working Paper” 2016/1, UNU-WIDER, Helsinki.

32 J. Sorens, *Vertical Fiscal Gaps and Economic Performance: A Theoretical Review and Empirical Meta-Analysis*, „Mercatus Working Papers” 2016, February; E. Alber, A. Valdesalici, *Reforming fiscal federalism in Europe: Where does the pendulum swing?*, „L'Europe en Formation” 2012, vol. 1, no. 363, s. 325–365; D. Albouy, *Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization*, „Journal of Public Economics” 2012, vol. 96(9–10), s. 824–839.

33 P. Bardhan, *State and development: The need for a reappraisal of the current literature*, „Journal of Economic Literature” 2016, vol. 54(3), s. 862–892.

kilka dekad, świadczy o bardzo skomplikowanej naturze procesów decentralizacji fiskalnej, w której znaczenie mają rozwiązania instytucjonalne, ale i komplementarność specyficznych rozwiązań w konkretnym systemie ekonomiczno-politycznym³⁴. Sukces decentralizacji fiskalnej zależy od zrozumienia jej skomplikowanej natury i specyfiki danego kraju. Dlatego nadal wymiary decentralizacji dotyczą nieco innych aspektów w krajach rozwijających się i wysoko rozwiniętych. W tych pierwszych nadal najważniejsza jest alokacyjna funkcja finansów publicznych, gdyż samorządy terytorialne są bardzo ważnym podmiotem finansującym infrastrukturę, oświatę, opiekę zdrowotną i socjalną. W krajach wysoko rozwiniętych, w dojrzałych systemach federalnych nastąpiło przesunięcie z problemów równości i efektywności do aspektów związanych na przykład z badaniem preferencji lokalnej społeczności i mechanizmów politycznych leżących u podstawy lokalnych decyzji publicznych.

W ujęciu teoretycznym wymienić można zarówno czynniki sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, jak i hamujące go. Tradycyjny argument, iż konkurencja pomiędzy społecznościami lokalnymi o mobilne czynniki produkcji zwiększa produktywność w sektorze publicznym, skłania też do wniosków, iż prowadzi to do zwiększenia produktywności i efektywności w sektorze prywatnym. Ponadto jeśli przyjmie się założenia ekonomii liberalnej, że sektor prywatny i publiczny to w gospodarce naczynia połączone, mniejszy i efektywniejszy sektor publiczny oznacza lepszą sytuację w sektorze rynkowym i całej gospodarce. Decentralizacja podatków może zmniejszyć wpływy partykularnych interesów, gdyż zwiększa bezpośrednią odpowiedzialność lokalnych polityków przed wyborcami, ogranicza nieproduktywne subsydia, regulacje i chroni wolny rynek. Decentralizacja może również wzmacniać inwestycje prywatne w warunkach zwiększonej konkurencji międzygminnej, która sprzyja innowacjom i zwiększa produktywność i efektywność sektora samorządowego. Jednocześnie działają czynniki hamujące rozwój gospodarczy, wśród nich wymienić można ekonomię skali i efekty zewnętrzne. Duży zakres decentralizacji nie pozwala na osiągnięcie ekonomii skali i może zwiększać koszty usług publicznych, szczególnie przy braku współpracy i koordynacji polityki pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Brak takiej współpracy utrudnia politykę zapobiegania efektom zewnętrznym i politykę w zakresie inwestycji infrastrukturalnych przekraczających granice lokalnych samorządów. Badania empiryczne poświęcone wpływowi decentralizacji na długookresowy wzrost gospodarczy przynosiły, na co zwracano uwagę we wcześniejszych rozważaniach, bardzo różne, nieraz sprzeczne wnioski. Jak wskazuje się w opracowaniach OECD, wynika to z wpływu wielu różnych czynników – pomijając kwestie metodologiczne, znaczenie mają tu: wielkość kraju, cechy geograficzne, zakres

34 OECD, *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, „OECD Fiscal Federalism Studies”, s. 18, <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-and-inclusive-growth.pdf> (dostęp: 20.03.2020).

decentralizacji podatków *versus* decentralizacja wydatków. W sytuacji decentralizacji asymetrycznej następuje decentralizacja wydatków przy braku decentralizacji fiskalnej i odpowiedzialności fiskalnej. System taki zawsze oznacza konieczność wysokiego subwencjonowania budżetów lokalnych z budżetu państwa, co niesie ze sobą mnóstwo ekonomicznych i politycznych konsekwencji. Kwestie geograficzne wpływają na heterogeniczność preferencji społecznych, koordynację kosztów usług, trudniejszy dostęp do informacji i centrów pełniących funkcje osadnicze oraz dysekonomię skali. Wielkość kraju ma znaczenie również w tym sensie, że kraje duże tradycyjnie charakteryzują szersze procesy decentralizacji, a mniejsze to zwykle kraje unitarne, w których decentralizacja następowała później. Obraz ten dopełniają wyjątki – zaliczyć można do nich Francję, która mimo wielu reform uważana jest za system dość scentralizowany, oraz Danię i Szwajcarię, które należą do małych, a jednak bardzo zdecentralizowanych systemów władz publicznych. Znaczenie mogą mieć więc tradycje, kultura polityczna, poziom rozwoju gospodarczego i sytuacja zastana.

Najnowsze badania OECD, uwzględniające zmienne dostosowane cyklicznie do zmian koniunkturalnych oraz panel 797 krajów w latach 1987–2014, wykazują, że decentralizacja fiskalna ma większy wpływ na wzrost gospodarczy niż decentralizacja wydatków i duży zakres transferów w systemie³⁵. Estymacja wskazała również na duże bezpośrednie i pośrednie znaczenie edukacji i inwestycji ogółem. Decentralizacja wpływa na wyrównywanie dochodów i sprzyja włączającemu wzrostowi zrównoważonemu. Należy jednak podkreślić, że analizowanie wpływu decentralizacji edukacji i sposobu jej finansowania na wyrównywanie dochodów, niwelowanie wszelkich nierówności oraz wzrost gospodarczy napotyka wiele barier. Polityka redystrybucji pozostaje w gestii państwa, podobnie jak dbanie o standardy edukacji i jednolity system oświaty w całym kraju. Zadania oświatowe wykonywane przez samorządy terytorialne są w dużym stopniu subwencjonowane w wielu krajach (w szczególności na przykład minimalne wynagrodzenia nauczycieli) i każdy kraj charakteryzuje się specyficznym, wykształconym w drodze ewolucji systemem edukacji. Nie należy więc wyciągać pochopnych wniosków z badań poświęconych poszczególnym krajom, wskazane jest analizowanie doświadczeń i alternatywnych rozwiązań, nie można jednak bezkrytycznie ich przenosić i naśladować. Każdy kraj charakteryzuje się również nierównowagą fiskalną na szczeblu gmin i regionów, niejednokrotnie nierównowaga ta i indywidualne nierówności dochodowe są znaczne.

Duży zakres transferów dla samorządów terytorialnych w systemie może wpływać ograniczająco na wzrost PKB, co jest argumentem za równoległym decentralizowaniem nie tylko zadań i wydatków, ale również za koniecznością legislacyjnego wzmacniania dochodów w postaci podatków i opłat samorządowych, lokalnych. Wskazane jest przekazywanie na szczebel niższy jak najszerszego zakresu zadań

35 Tamże, s. 33–42.

publicznych, gdyż działa wtedy ekonomia skali. Przy sprzyjającym otoczeniu instytucjonalnym decentralizacja wzmacnia inwestowanie i przyczynia się do wzrostu gospodarczego³⁶. Ciekawe, choć mało uniwersalne wnioski płyną z analiz, do których włączono znaczenie globalizacji i stopień otwartości gospodarki. Specyficzne cechy danego kraju, w tym jego wielkość i zastany poziom decentralizacji, odgrywają dużą rolę, ale mają też różny wpływ zarówno na wzrost gospodarczy, jak i wyrównywanie różnic dochodowych. Decentralizacja dochodów i wydatków wydaje się pobudzać wzrost gospodarczy w państwach, które charakteryzują się dużym stopniem otwartości gospodarki. Jest to szczególnie widoczne, jeśli lokalne wydatki finansowane są z lokalnych podatków i opłat. Sama decentralizacja fiskalna ma bardziej złożony, a nawet negatywny wpływ na nierówności niż na wzrost, szczególnie w krajach wyeksponowanych na efekty globalizacji³⁷. W wielu przypadkach zaobserwować można specyficzny *trade-off* w polityce zmierzającej do optymalizacji obu stron decentralizacji finansowej, w kontekście możliwości i efektów. Jest to zrozumiałe, gdyż cała polityka społeczno-ekonomiczna sprowadza się współcześnie do wyborów kombinacji z jednej strony polityki równości, a z drugiej efektywności. Efektywność idzie w parze z działaniami mechanizmu rynkowego i odpowiedzialnością, a ponieważ działalność rynku jest w sektorze znacznie ograniczona, poszukiwać należy rozwiązań wykorzystujących wybrane elementy filozofii rynkowej oraz wzmacniać odpowiedzialność lokalnych polityków i urzędników przed ich wyborcami. Można to osiągnąć w warunkach decentralizacji organizacji usług publicznych, wyważonej decentralizacji podatków i wydatków oraz decentralizacji politycznej opartej nie tylko na czystych mechanizmach politycznych, ale również na partycypacji i włączeniu interesariuszy – lokalnej społeczności.

5.6. Konceptualizacja reform sektora publicznego w warunkach decentralizacji

Reformowaniu sektora publicznego poświęcono szeroką literaturę przedmiotu oraz niezliczone opracowania instytucji międzynarodowych. Kontrowersje wokół wielu reform lub koncentrowanie się na ich nieskuteczności powodują, że wiele programów reform traci na wartości już w momencie ich planowania i opracowywania. Jak podkreśla się w literaturze, analizy procesów reform zbyt często koncentrują się na aspektach negatywnych i na przeszłości zamiast na możliwościach

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże, s. 64.

pozytywnych zmian w przyszłości³⁸. Reformowanie oznacza nieodzowne zmiany oraz nową organizację i zasady funkcjonowania wybranej działalności, co uwarunkowane jest wcześniejszą negatywną diagnozą dotychczasowego stanu rzeczy. Reformy są wdrażane na skutek pojawienia się zjawisk kryzysowych i oznaczają zbiór narzędzi i działań, które mają zażegnać kryzys lub nieefektywne funkcjonowanie podmiotów organizacyjnych, rozwiązań legislacyjnych czy całych sfer działalności publicznej. Reformy samorządu terytorialnego mogą być elementem reformowania całego sektora publicznego, mogą mieć charakter całościowy lub obejmować wybrany zakres działalności lokalnej. Użyteczną taksonomię procesów reform na szczeblu samorządowym opracowali Joseph Garcea i Edward C. LeSage Jr., którzy wyodrębnili tu pięć kategorii³⁹:

- 1) programy reform finansowych, obejmujące elementy gospodarki finansowej, takie jak system dochodów własnych i transferowych, zasady dokonywania wydatków oraz zarządzanie finansami;
- 2) reformy funkcjonalne, obejmujące zmiany w liczbie lub rodzajach funkcji przypisanych samorządom terytorialnym w ujęciu pionowym;
- 3) reformy podstaw legislacyjnych funkcjonowania samorządu terytorialnego, określające zakres jego autonomii i samodzielności w podejmowaniu decyzji;
- 4) reformy organizacyjne i w zakresie zarządzania, obejmujące zmiany w obszarze administracji, organów wykonawczych i uchwałodawczych;
- 5) programy reform strukturalnych, obejmujące zmiany w organizacji terytorialnej, zmiany granic, liczby lub rodzajów władz lokalnych.

Należy podkreślić, że ostatnia z wymienionych kategorii może mieć podłoże ekonomiczne i społeczne, gdyż przekłada się na problem ekonomii skali, zarządzanie kosztami, dostępność i efektywność dostarczania usług publicznych – nie ma więc wymiaru jedynie przestrzenno-terytorialnego.

Konceptualizacja reform sektora publicznego nie jest łatwa, gdyż musi uwzględniać różnorodne, nieraz sprzeczne perspektywy i podejścia do problemów w warunkach demokracji i decentralizacji systemu finansów publicznych. Cztery modele leżące u podstaw programów reformowania sektora publicznego wyróżnił B. Guy Peters⁴⁰, są to: model rynkowy, model partycypacyjny, model elastyczny i model deregulacyjny. Jego zdaniem każda z nich upatruje w innym miejscu źródła problemów w sektorze publicznym oraz prezentuje nieco inne metody ich rozwiązania. Jak łatwo się domyślić, model rynkowy opiera się na założeniu korzyści płynących z konkurencji i na trzech głównych filarach: nadrzędnej efektywności

38 B. Dollery, H. Kitchen, M. McMillan, A. Shah, *Local Public, Fiscal and Financial Governance. An International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York 2020, s. 287.

39 J. Garcea, E. LeSage Jr. (red.), *Municipal Reforms in Canada*, Oxford University Press, Toronto 2005.

40 B.G. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas, Lawrence 1996, s. 16–109.

mechanizmu rynkowego, zawodności i błędach biurokracji publicznej oraz znaczeniu efektywnego zarządzania. W modelu tym pożądanym jest pewien zakres decentralizacji w celu skuteczniejszego zarządzania. Zwolennicy modelu rynkowego widzą jednak zagrożenie w monopolu sektora publicznego i uważają, iż zarządzanie to zarządzanie i nie ma znaczenia, gdzie ma miejsce. Z takim poglądem dość trudno się zgodzić, biorąc pod uwagę specyfikę sektora publicznego i cechy odróżniające go od sektora rynkowego, prywatnego. Zupełnie inne założenia leżą u podstaw modelu partycypacyjnego, w którym nie traktuje się człowieka jako typowego *homo oeconomicus*, ale jako jednostkę motywowaną czynnikami społecznymi, a nie tylko materialnymi. W tym wypadku wskazuje się na wady zarządzania z góry na dół, które wyklucza pracowników z podejmowania decyzji, powoduje ich alienację i ogranicza zaangażowanie. Rozwiązaniem jest partycypacja i przekazanie części władzy na niższe szczeble organizacji. Z kolei model elastyczny rozwiązanie problemów sektora publicznego widzi w „elastycznym rządzie” i „elastycznym zarządzaniu”, które jest w stanie szybko i właściwie reagować na zmieniające się warunki otoczenia. W modelu tym kładzie się nacisk na sprawność organizacyjną, przeważającą nad innymi cechami administracji publicznej, takimi jak ciągłość czy spójność. Ostatni z wymienionych modeli – deregulacyjny – widzi źródło problemów sektora publicznego w sztywnych zasadach działalności struktur biurokratycznych i naturze zasad oraz procedur obowiązujących w sektorze publicznym. Remedium na to mają być raczej zmiany proceduralne, a nie strukturalne.

Alternatywną conceptualizację reform sektora publicznego zaprezentował Christopher Hood w pracy o intrygującym tytule *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*⁴¹. Uważał on, że u podstaw zarządzania publicznego leżą bardzo różne idee dotyczące tego, jak powinny być zorganizowane i finansowane usługi publiczne. Różnice takie będą istniały zawsze, czego dowodzą przywoływane przykłady. Wykorzystując koncepcje „sieci” i „grupy”, pochodzące z teorii kultury, autor ten sformułował cztery główne podejścia do reform sektora publicznego: fatalistyczne, hierarchiczne, indywidualistyczne i egalitarystyczne. Szerokie podejście do decentralizacji państwa, oparte na dużym znaczeniu czynników historycznych, zwyczajowych i kulturowych, wydaje się najodpowiedniejsze.

W tabeli 5.2 podsumowano cztery wymienione podejścia z perspektywy sieci i grupy. Sieć oznacza tu stopień, w jakim życie i aktywność ludzi warunkowane są przez konwencje i zasady, z kolei grupa oznacza stopień, w którym „wybór grupowy jest ograniczony wyborem indywidualnym”⁴². W koncepcji Hooda sieć oznacza debatę na temat administracji publicznej na linii zasady *versus* wolność, natomiast znaczenie grupy polega na decydowaniu, jak zorganizować administrację publiczną.

41 Ch. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 71 i nast.

42 B. Dollery, H. Kitchen, M. McMillan, A. Shah, *Local Public, Fiscal and Financial Governance...*, s. 291–292.

Podejście fatalistyczne w teorii kultury i zarządzaniu publicznym oznacza w efekcie społeczeństwo zacofane, zaobserwowane w 1955 roku i opisane w 1958 roku przez amerykańskiego politologa Edwarda C. Banfielda⁴³. W czasie swojej wizyty w południowych Włoszech zaobserwował on rodzaj społeczności egoistycznej, dbającej jedynie o interesy swojej rodziny, nepotystycznej, mafijnej i bogaczącej się kosztem innych grup. W społeczności tej nieznanne były zasady pomocniczości, subsydiarności i bezinteresowności dla dobra ogółu, dość powszechna była natomiast izolacja społeczna i bieda. Taki rodzaj społeczności pozbawiony jest cech, które obecnie określa się jako kapitał społeczny i dobro wspólne. Banfield, opisując miejscowość, którą odwiedził, wykorzystał fikcyjną nazwę Montegrano – obecnie, opisując społeczeństwo fatalistyczne, niedbające o dobra publiczne i nieposiadające umiejętności współpracy dla ogółu społeczności i rozwoju własnego, określa się je właśnie tą nazwą. Wybrane aspekty fatalizmu widoczne są współcześnie na przykład w cynicznym podejściu do prób reformowania sektora publicznego.

W kolejnym – indywidualistycznym podejściu do zarządzania publicznego zakłada się, że świat i organizacje publiczne składają się z racjonalnych egoistów, a dobro wspólne może być budowane na indywidualnych, racjonalnych i materialnych interesach jednostki. Założenie to opiera się na wierze w zbawienną moc mechanizmu rynkowego i konkurencji oraz zakłada budowanie dobra społecznego na bazie dobrobytu indywidualnych, dbających tylko o siebie i nieco oportunistycznych członków społeczeństwa.

Metoda hierarchiczna z kolei jest przeciwieństwem metody indywidualistycznej i opiera się na podporządkowaniu hierarchii w zarządzaniu organizacją. Zachowania w organizacji oparte są na uporządkowanych, rygorystycznych zasadach oraz podporządkowane władzy zwierzchniej. Aktywność w tym modelu opiera się na strukturach władzy i porządku hierarchicznym, a nie na samorządności i samostanowieniu. Podejście to ma w dużym stopniu charakter historyczny, reprezentowany przez konfucjanizm w Chinach i kameralistów w Europie, ale pewnych jego elementów można doszukiwać się na przykład w teorii agencji i roli zwierzchnika.

Ostatnia koncepcja zakłada duże znaczenie zarówno sieci, jak i grupy. Podejście egalitarystyczne widzi efektywne zarządzanie administracją publiczną nie w strukturach scentralizowanych, ale w ideach komunitariańskich, partycypowaniu w zarządzaniu oraz samodecydowaniu. Samorządność jest więc lepsza oraz efektywniejsza w zarządzaniu sprawami publicznymi od dużych, kierowanych centralnie struktur. W podejściu tym równie ważny jak cel i efekt działań jest proces wspólnego podejmowania decyzji. Wdrażanie decyzji i zarządzanie w tym podejściu opiera się na trzech filarach: samorządności, wzajemnej kontroli oraz maksymalnej odpowiedzialności bezpośredniej o charakterze osobistym (*face-to-face accountability*).

43 E.C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Glencoe 1958, s. 1–188.

Tabela 5.2. Wymiary koncepcji zarządzania administracją publiczną według Hooda

Sieć	Grupa	
	Niska	Wysoka
Niska	Metoda fatalistyczna zarządzania publicznego: – administracja etatystyczna i biurokratyczna, – niska kooperacja interesariuszy, – organizacja oparta na restrykcyjnych, ścisłych zasadach, – może być uznana za rodzaj patologii społecznej, gdyż może oznaczać brak świadomości społecznej, stagnację oraz atomizację społeczeństwa.	Metoda hierarchiczna zarządzania publicznego: – zarządzanie o charakterze autorytarnym, – spójność społeczna i podporządkowanie narzuconym lub przyjętym przez większość zasadom, – w skrajnym przypadku zarządzanie podobne do zarządzania strukturami militarnymi.
Wysoka	Metoda indywidualistyczna zarządzania publicznego: – podejście indywidualistyczne, zatomizowane w organizacji, z wykorzystaniem negocjacji i umiejętności przetargowych, – zarządzanie przez rynek i mechanizmy charakterystyczne dla gospodarki rynkowej.	Metoda egalitarnistyczna zarządzania publicznego: – współzarządzanie i samorządność, – struktury, w których obecna jest partycypacja obywateli, – wspólne debaty nad danymi rozwiązaniami, konsultacje społeczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ch. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 71–167.

Kolejną wymienianą w literaturze strukturą i koncepcją pojęciową jest propozycja Christophera Pollita i Geerta Bouckaerta z 2004 roku – cztery podejścia do reform sektora publicznego określone zostały jako: utrzymanie, modernizacja, marketing i minimalizacja⁴⁴. Każda z perspektyw jest konglomeratem trzech elementów, pomiędzy którymi zachodzą inne powiązania oraz różne strategie reform możliwe do wykorzystania przez polityków. Trzy elementy tworzące pole wyboru to: system polityczny, gospodarka rynkowa oraz prawo i administracja publiczna. Strategia nazwana utrzymaniem ma charakter zachowawczy i opiera się na ograniczaniu zasobów sektora publicznego. Główne działania skoncentrowane są w tym wypadku na ograniczaniu wydatków i dochodów publicznych, szukaniu oszczędności oraz tradycyjnej kontroli administracyjnej. Przeciwnieństwem takiego podejścia jest strategia modernizacji, która opiera się na wielu działaniach mających usprawnić proces administracji i dostarczania usług publicznych. Wykorzystuje się w tym podejściu nowatorskie narzędzia planowania, budżetowania i zarządzania

44 C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Approach*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 186–194.

zasobami publicznymi, również te charakterystyczne dla sektora prywatnego. Pollitt i Bouckaert wskazali na dwie konieczności wykorzystania takich głównych narzędzi polityki; pierwsze mają na celu zwiększenie potencjału i elastyczności administracji publicznej, likwidację biurokracji, sztywnych przepisów legislacyjnych i ograniczeń, które w efekcie nie przyczyniają się do lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Druga grupa narzędzi ma charakter oddolny i opiera się na większym wykorzystaniu partycypacji, kontroli i współdziałaniu w organizacji usług publicznych. Z kolei strategia marketingowa polega na otworzeniu administracji i usług publicznych na działanie mechanizmu rynkowego tam, gdzie jest to możliwe, a więc na przykład w obszarze usług komunalnych. W strategii tej większą efektywność usług uzyskuje się, stymulując konkurencję pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Działania takie w praktyce mogą powodować przerwy w powszechnym dostępie do usług publicznych lub inne niepożądane konsekwencje, takie jak korupcja, lobbing, upolitycznienie. Ostatnia ze strategii – strategia minimalizacji – odnosi się do zakresu sektora publicznego w gospodarce. Polega ona na działaniach mających na celu przesuwanie funkcji i usług publicznych z sektora publicznego do prywatnego. W polityce takiej wykorzystuje się: konkurencję, przetargi, kontraktowanie usług, a nawet ich prywatyzację. Konsekwencjami takiej polityki mogą być: ograniczenie dostępu do usług publicznych i ich komercjalizacja – ze wszelkimi tego negatywnymi konsekwencjami, brak usług społecznych, a także marnowanie kapitału społecznego i niekorzystne dla społeczeństwa procesy, które trudno odwrócić w krótkim okresie. Strategia taka może być jednak efektywna, jeśli kwestie fiskalne przeważą nad aspektami społecznymi i etycznymi. Pollitt i Bouckaert podkreślili, że wszystkie podejścia mają charakter dynamiczny w określonych warunkach, czasie i miejscu i każde z nich może przynieść pożądane efekty. Decydująca może być legitymacja polityczna i efekty, jakie chce się osiągnąć w przestrzeni publicznej.

W sektorze samorządowym trudno zastosować w praktyce strategie oparte na centralizacji lub znacznej komercjalizacji usług, ze względu na wagę oraz znaczenie wielu usług społecznych i socjalnych dla społeczności lokalnej. Ewentualna komercjalizacja lub wykorzystanie mechanizmów z sektora rynkowego są możliwe jedynie w wybranych usługach komunalnych, takich jak wywóz śmieci, usługi oczyszczania, inwestycje drogowe, konserwacja taboru komunikacyjnego. Strategia marketingowa dotyczyć może więc w większym stopniu infrastruktury technicznej niż społecznej.

5.7. Nowa ekonomia instytucjonalna i jej wpływ na podejście do reformowania sektora publicznego i decentralizacji fiskalnej

Na przestrzeni czasu poglądy na zakres i funkcje finansów publicznych w gospodarce i społeczeństwie ulegały znacznym zmianom. W doktrynach ekonomicznych, w których rola państwa ograniczała się do funkcji tzw. nocnego stróża lub wykraczała niewiele poza nią, rola samorządu terytorialnego również była bardzo ograniczona. Jednak wraz z rozwojem gospodarczo-społecznym i postępującą demokratyzacją wielu państw rósł dobrobyt ekonomiczny i społeczny oraz wzrastały oczekiwania co do zakresu usług publicznych finansowanych przez władze publiczne. W ekonomii klasycznej zakładano maksymalizację zachowań racjonalnych i użyteczności, stałe preferencje konsumentów, perfekcyjną informację na rynku, ale również traktowano przedsiębiorstwa i podmioty sektora publicznego jako „czarne skrzynki”, w których zachodzą jedynie procesy produkcji i wymiany w otoczeniu technologii i techniki. Procesy produkcji w sektorze rynkowym i dostarczanie usług społecznych rozpatrywano jako wolne od postaw, ocen wartościujących i emocji ludzi biorących w nich udział. W literaturze wskazuje się, że pojawienie się nowej ekonomii instytucjonalnej pozwoliło na otwarcie tej „czarnej skrzynki” i bardziej realistyczne spojrzenie na instytucje i podmioty działające w sektorze publicznym⁴⁵. Na ciekawe aspekty omawianego dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście ewolucji teorii ekonomii zwróciła również uwagę Janina Godtów-Legiędź, która podkreśliła, że w ujęciu Ronalda Harry’ego Coaes’a ekonomia klasyczna miała charakter abstrakcyjny, a przedsiębiorstwo traktowane było jako „czarna skrzynka”, gdyż rynek i firma to pojęcia stale używane przez klasyków z nazwy, ale pozbawione tak ważnej wewnętrznej treści. Również North wyraźnie akcentował znaczenie nieformalnych zachowań i integracji ludzkich, które zapewniają (lub nie) wysoki poziom zaufania w danym społeczeństwie. Natomiast tzw. koszty transakcyjne określił wręcz jako koszty wynikające z ludzkich, nie zawsze racjonalnych interakcji, działań i przedsięwzięć gospodarczych⁴⁶.

Najczęściej przyjmuje się, że nowa ekonomia instytucjonalna powstała w latach siedemdziesiątych XX wieku, a do jej głównych przedstawicieli zalicza się: Ronalda H. Coaes’a, Olivera E. Williamsona, Douglassa C. Northa, Armena A. Alchiana, Friedricha Augusta von Hayek’a, Herberta Simona i Jamesa M. Buchana. Zakwestionowali oni założenia ekonomii klasycznej, przede wszystkim pełną

45 B. Dollery, H. Kitchen, M. McMillan, A. Shah, *Local Public, Fiscal and Financial Governance...*, s. 300–312.

46 J. Godtów-Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna: nowe spojrzenie na istotę gospodarowania i rozwój*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2003, vol. 169, s. 63–76.

racjonalność ekonomiczną, efektywność alokacji i niezawodność rynku, pomijanie podłoża pozaekonomicznego oraz wielu czynników politycznych, kulturowych, historycznych, socjalnych, organizacyjnych i prawnych. Nowa ekonomia instytucjonalna inaczej niż klasyczna rozumie efektywność gospodarowania, która w nowym ujęciu oznacza efektywność i elastyczność instytucji oraz ich zdolności do adaptacji, przystosowania do zmieniających się stale warunków otoczenia lokalnego i globalnego. Jest to obecnie dość szeroki nurt, w ramach którego wyodrębnić można indywidualne, wyróżniające się koncepcje teoretyczne: teorię wyboru publicznego, ekonomię konstytucyjną, ekonomiczną teorię demokracji, teorię kosztów transakcyjnych, teorię agencji, teorię kontraktów oraz teorię praw własności. W nowej ekonomii instytucjonalnej fundamentalne znaczenie mają instytucje i koszty transakcyjne⁴⁷. Zwrócenie uwagi na te dwa elementy otoczenia wynikało z przekonania, że rozwiązania instytucjonalne, prawne i koszty transakcji są dużą częścią kosztów produkcji w sektorze rynkowym i publicznym, natomiast instytucje i spójność instytucji formalnych oraz nieformalnych (tworząca ład instytucjonalny) są fundamentalne dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. North opisuje instytucje jako zbiór reguł, zasad i regulacji stanowiących ramy dla działalności i zachowań ludzi⁴⁸. Przesłanką zwrócenia uwagi na organizacje i instytucje, a przede wszystkim na to, co się w nich dzieje, było również zaproponowanie przez Herberta A. Simona⁴⁹ w 1975 roku pojęcia „ograniczona racjonalność”. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej zaczęli zakładać, że ludzie mają jedynie ograniczoną możliwość pozyskiwania, przetwarzania i interpretowania informacji oraz uwzględnienia ich w każdej zawieranej transakcji czy decyzji. Ponadto przyjmując ograniczoną racjonalność, należy wnioskować, że duża złożoność realnych transakcji wymiany i procesów rynkowych nie może być uwzględniona w każdym kontrakcie formalnym i nieformalnym. Niepewność, ryzyko i odmienne interesy w realnym świecie prowadzą do różnych zachowań oportunistycznych, co jest szczególnie niebezpieczne w upolitycznionym sektorze publicznym. Sama jednak świadomość występowania tych zjawisk tworzy inne pole analizy i spojrzenia na problemy w sektorze i finansach publicznych, tym bardziej że samorząd terytorialny ma określoną autonomię i niezależność, ale nigdy nie jest to autonomia nieograniczona i suwerenem pozostaje państwo, a interesy ogólnopństwowe i lokalne nie zawsze są zgodne. Nowa ekonomia instytucjonalna przedstawia, jak przywództwo może być prowadzone w sieci powiązań uwzględniających rynki, hierarchie i struktury organizacji jako alternatywne

47 Szerzej na ten temat w kontekście problematyki powszechnego samorządu gospodarczego por. B. Guziejewska, P. Marciniak, *Znaczenie dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej dla rozwoju idei powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2021, t. 119, s. 231–253.

48 D.C. North, *Economic performance through time*, „American Economic Review” 1994, vol. 84, no. 3, s. 359–368.

49 H.A. Simon, *Reason in Human Affairs*, Basil Blackwell, Oxford 1975.

kanały koordynacji społecznej. Analizując wspólnie rynki, hierarchie i struktury, kontrakty i przywództwo traktuje się jako pierwotne instrumenty koordynacji, które łączą indywidualne podmioty w efektywnie działające grupy. Podejście takie w sektorze publicznym pozwala liderom na efektywniejsze osiąganie celów polityki publicznej. Przy założeniu, że polityka publiczna składa się z kilku etapów: określenia agendy, sformułowania celów polityki, podejmowania decyzji, wdrażania i kontroli, to aktorzy tych procesów pełnią funkcje przywódcze i kierownicze w sieci powiązań na każdym z etapów w celu skierowania działań w pożądanym kierunku i osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Osobnym i rozległym tematem jest rodzaj i styl przywództwa w konkretnych uwarunkowaniach, miejscu i czasie, a zwłaszcza specyfice sektora finansów publicznych. W warunkach decentralizacji systemu uwzględnić bowiem należy również:

- 1) stopień i zakres decentralizacji, a co za tym idzie – autonomii fiskalnej i niezależności finansowej samorządu terytorialnego;
- 2) cykl wyborczy i polityczny;
- 3) umiejętności i kompetencje liderów lokalnych;
- 4) obiektywne uwarunkowania geograficzne, środowiskowe i ekonomiczno-społeczne, na które liderzy lokalni nie mają żadnego wpływu;
- 5) uwarunkowania instytucjonalne.

Pojęcie instytucji jest traktowane szeroko, gdyż nie oznaczają one obecnie tylko podmiotów organizacyjnych, ale przede wszystkim procedury legislacyjne i akty prawne. Zdaniem przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej instytucje stanowią klucz do zrozumienia i rozwiązywania współczesnych problemów gospodarczych i społecznych. North oddzielał pojęcie instytucji i organizacji, gdyż instytucje to ukształtowane w wyniku historycznego procesu reguły gry społecznej, natomiast organizacje to zespoły jednostek związane wspólnymi celami. Organizacje i uczestników organizacji nazywał on graczami we wspomnianej grze społecznej. Z kolei Williamson (tabela 5.3) równie szeroko traktował pojęcie instytucji i wyróżniał cztery poziomy ich analizy i interakcji: sferę instytucji nieformalnych (*L1: social theory*), sferę instytucji formalnych (*L2: economics of property rights/positive*), sferę zarządzania (*L3: transaction cost economics*) oraz obszar związany z alokacją zasobów (*L4: neoclassical economics/agency theory*)⁵⁰. Współcześnie sam samorząd terytorialny określany jest często jako instytucja samorządu terytorialnego, gdyż jest wyodrębnionym organizmem mającym własne organy, strukturę, majątek i finanse (poziom L3). Jednocześnie jest elementem szerszej całości, jaką jest system finansów publicznych w państwie, i ważnym podmiotem w relacjach fiskalnych państwo–samorząd (poziomy L2 i L4). W przypadku organizacji i zadań samorządu terytorialnego w każdym państwie fundamentalne znaczenie mają tradycje i zwyczaje ukształtowane historycznie.

50 O.E. Williamson, *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. XXXVIII, s. 597.

Tabela 5.3. Ekonomia instytucji

Poziom		Częstotliwość (w latach)	Cel działania
L1	Osadzenie: instytucje nieformalne, zwyczaje, tradycje, normy religijne	100–1000	Nieokreślony, niewyrachowany, nieplanowany, zmiany mają miejsce spontanicznie, <i>ad hoc</i>
L2	Otoczenie instytucjonalne: zasady gry i reguły formalne, w szczególności dotyczące prawa własności (polityka, sądownictwo i wymiar sprawiedliwości, biurokracja)	10–100	Wypracowanie instytucjonalnych struktur formalnych Pierwszy stopień gospodarowania
L3	Zarządzanie: zasady prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności zawieranie i egzekwowanie umów (dostosowanie struktur zarządzania do cech transakcji)	1–10	Wypracowanie struktur zarządzania Drugi stopień gospodarowania
L4	Alokacja zasobów i zatrudnienia (ustalanie ceny i ilości, dostosowanie motywacji i bodźców)	Ciągła zmiana	Wypracowanie warunków brzegowych procesów gospodarowania Trzeci stopień gospodarowania

Źródło: O.E. Williamson, *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. XXXVIII, s. 597.

W systemach zdecentralizowanych oraz teorii federalizmu fiskalnego poszukuje się optymalnego zakresu decentralizacji i podziału zadań oraz dochodów publicznych w kontekście różnorodnych kosztów z tym związanych. W teorii wyboru publicznego Buchanana struktury polityczne o charakterze scentralizowanym powodują powstawanie niższych kosztów transakcyjnych związanych z negocjowaniem i podejmowaniem danego kierunku polityki publicznej. W systemie scentralizowanym grupy interesariuszy i różnorodne grupy nacisku koncentrują swoje działania na jednym, centralnym decydencie, z pominięciem niższych szczebli administracji publicznej. W systemach zdecentralizowanych natomiast przekazanie określonych zadań i odpowiedzialności na szczeble samorządu terytorialnego wiąże się z powstawaniem prawnych, politycznych i organizacyjnych kosztów transakcyjnych. W sektorze samorządowym pojawiają się one również jako konsekwencja współpracy z innymi jednostkami, tworzenia stowarzyszeń i związków komunalnych, łączenia lub dzielenia jednostek. Dodatkowe koszty wynikają

mogą z konkurencji fiskalnej i władztwa finansowego, sposobu kontraktowania usług komunalnych i przetargów, outsourcingu, partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego podawane są jako przykład projektów obarczonych dużym ryzykiem i w związku z tym większymi kosztami transakcyjnymi w stosunku do tradycyjnego organizowania usług komunalnych i publicznych. Wśród przyczyn wysokich kosztów transakcyjnych wymienia się: długoterminowy charakter takich umów, mieszaną strukturę własności i finansowanie hybrydowe, podział ryzyka i tendencje do jego przerzucania pomiędzy stroną prywatną i publiczną⁵¹. Zgodnie zresztą z teorią praw własności w procesach gospodarowania i decentralizacji duże znaczenie mają stosunki własności. Własność prywatna jest podstawą efektywniejszych i bardziej racjonalnych aktywności, służy przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarczej, a procesy prywatyzacji majątku komunalnego powinny mieć miejsce jedynie w wybranych usługach, w których własność prywatna i rynek wykazują przewagi komparatywne. Dlatego też często podaje się przykłady typowych usług publicznych, które nie powinny być prywatyzowane (oświata i szkolnictwo, kultura, ochrona zdrowia), i takich, które mogą być z powodzeniem wykonywane przez podmioty prywatne i na zasadach pełnej lub częściowej odpłatności (wywóz śmieci, usługi oczyszczania, transport publiczny). Nowa ekonomia instytucjonalna wyróżnia trzy główne rodzaje praw własności. Pierwszy to prawa użytkownika, który może wykorzystywać aktywa w określony sposób, następnie wyróżnia się prawa do czerpania z aktywów dochodów oraz prawo do pozbycia się aktywów przez jego sprzedaż lub w inny sposób. Prawa własności funkcjonują również w ramach określonych norm społecznych, a ich utrzymanie, ochrona i transfer powodują powstawanie kosztów transakcyjnych. Neoklasyczna ekonomia zakładała, że prawa własności są atrybutem podmiotów prywatnych, co w warunkach znacznego wzrostu dochodów i wydatków publicznych nie było do przyjęcia w rozwijającej się nauce o gospodarce. Obok własności prywatnej pojawiła się własność publiczna – i to nie tylko państwowa, ale również komunalna.

Decentralizacja powoduje więc pojawianie się dodatkowych kosztów. Ich podział, szczególnie przydatny z punktu widzenia sektora publicznego, przedstawili Eirik Furubotn i Rudolf Richter, zwracając uwagę na rolę różnych instytucji politycznych, marketingu politycznego i stosunków społecznych⁵². Wyróżnili oni następujące koszty⁵³:

51 M. Poniatowicz, *Relacje państwo-samorząd terytorialny-przedsiębiorca na tle nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 485, s. 390–391.

52 E.G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2005, s. 471–500.

53 Tamże, s. 43.

- 1) rynkowe koszty transakcyjne, pojawiające się w związku z transakcjami kupna-sprzedaży na rynku, czyli koszty podpisywania umów, negocjacji, pozyskiwania informacji, ubezpieczeń i zabezpieczania kontraktów;
- 2) menedżerskie koszty transakcyjne, czyli koszty powstające wewnątrz firm i podmiotów gospodarczych: koszty relacji przełożony–podwładny, negocjacji i realizacji kontraktów menedżerskich, organizacji i zarządzania organizacją;
- 3) polityczne koszty transakcyjne, czyli koszty związane z procesem podejmowania decyzji przez decydentów politycznych i organy publiczne, koszty związane z dostarczaniem dóbr publicznych przez liczne jednostki organizacyjne sektora publicznego.

Niewątpliwie w dojrzałych demokracjach polityczne koszty transakcyjne mogą być wysokie, niemniej jednak powszechnie przyjmuje się, że zalety decentralizacji przewyższają jej wady, a więc należałoby założyć, że korzyści płynące z efektywnego i właściwie adresowanego dostarczania usług przez samorząd terytorialny oraz skutecznego prawa dla podmiotów sektora rynkowego przekraczają ewentualne koszty.

5.8. Systematyczny i skokowy wzrost wydatków publicznych

5.8.1. Wpływ starzejących się społeczeństw i zmian demograficznych na wzrost Lewiatana oraz opiekuńczych funkcji państwa

Profesorowie Rhys Andrews i Brian Dollery nazwali obecne, wyraźne i bezprecedensowe starzenie się społeczeństw „ogólnosiwiatowym fenomenem” i przewidują jego pogłębienie w kolejnych dekadach⁵⁴. Stwierdzili, że globalna geografia zmian demograficznych i jej przyczyny są bardzo złożone, ale dwie główne przyczyny spadku populacji to zmniejszający się przyrost naturalny oraz migracje ludności, szczególnie młodej i dobrze wykształconej. Ten ostatni element doprowadził do wyludnienia wielu małych gmin i miasteczek na przykład we Francji czy Włoszech. Samorząd terytorialny w jednostkach, których dotyka wyludnienie, traci dochody lokalne z podatków oraz opłat, natomiast wydatki związane z ochroną zdrowia, opieką nad osobami starszymi, potrzebną do tego infrastrukturą i pracownikami publicznymi stale rosną. W takiej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego w większym stopniu muszą opierać swoje dochody na transferach z budżetu państwa, co obniża ich autonomię i niezależność finansową. Jednocześnie należy podkreślić, że wydatki na

54 R. Andrews, B. Dollery, *Guest editors introduction: The impact of ageing and demographic change on local government*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 355–363.

osoby starsze są wysokie i mają charakter długoterminowy, co może zagrażać rozwojowi zrównoważonemu oraz stanowić główne źródło ryzyka zarządzania finansami w wielu jednostkach samorządu terytorialnego⁵⁵. Konieczne wydają się więc zmiany systemowe, zwłaszcza wobec wyzwań i potrzeby wyższych wydatków na ochronę zdrowia, związanych z zagrożeniem epidemicznym. Rozwiązywanie problemu opieki nad osobami starszymi będzie przybierało różne formy, na przykład zwiększenia subwencji wyrównawczych, kontraktowania usług opiekuńczych nad osobami starszymi, współpracy z organizacjami pozarządowymi i społecznością lokalną, ale również cięć w innych wydatkach budżetów lokalnych. W wielu krajach europejskich rozwinęły się również prywatne usługi opieki nad osobami starszymi, być może w przyszłości nastąpi pewna koordynacja i współpraca podmiotów prywatnych i publicznych, gdyż przy aktualnych tendencjach demograficznych popyt na usługi w tym zakresie będzie rósł. Funkcją samorządu terytorialnego może być w takich warunkach zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i struktury zarządzania, w celu zagwarantowania reprezentacji i interesów osób starszych⁵⁶.

W Polsce problemy demograficzne znane są od wielu lat, czego wyrazem i pewną odpowiedzią stał się program „Rodzina 500+”. Został on wprowadzony przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w Polsce w 2016 roku i jest uważany za unikalny program wspierania rodziny. Jego pierwotnym celem było polepszenie sytuacji demograficznej i wsparcie finansowe rodzin, a więc również cele socjalne, a jego charakterystyczną cechą od samego początku były silne konotacje polityczne. W jednym z pierwszych raportów podsumowujących efektywność programu „Rodzina 500+” w Polsce sformułowano następujące konkluzje⁵⁷:

- 1) deklarowanymi celami programu „Rodzina 500+” są poprawa sytuacji finansowej rodzin i zwiększenie dzietności, tymczasem trzy lata po jego wprowadzeniu ubóstwo rodzin z dziećmi zmalało, choć efekt ten można było osiągnąć dużo niższym kosztem; liczba urodzeń wzrosła w 2017 roku i zmalała w 2018 roku, nie można jednak tych zmian przypisać świadczeniu „500+”; wynika z tego, że program jest bardzo kosztowny, ale nieefektywny ekonomicznie;
- 2) program nie został wpisany w całość działań polityki rodzinnej, brakuje spójnej wizji celów, założeń i strategii działań;
- 3) program oddziałuje negatywnie na rynek pracy – spadła aktywność zawodowa, w szczególności kobiet;

55 European Union, *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070)*, EU Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels 2019; European Union, *Fiscal Sustainability Report 2018*, EU Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels 2018.

56 R. Andrews, B. Dollery, *Guest editors introduction...*, s. 356.

57 I. Magda, M. Brzeziński, A. Chłóń-Domińczak, I.E. Kotowska, M. Myck, M. Najsztub, J. Tyrowicz, *Rodzina 500+ – Ocena programu i propozycje zmian*, Instytut Badań Strukturalnych (IBS), Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, GRAPE, Szkoła Główna Handlowa, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2019, <https://ibs.org.pl/news/nowy-raport-o-skutkach-programu-rodzina-500> (dostęp: 20.03.2020).

- 4) z powodu objęcia wsparciem finansowym tylko części rodzin w ujęciu względnym pogorszyła się sytuacja wybranych grup rodzin (samodzielnych rodziców, pracujących rodziców jednego dziecka o niskich dochodach, rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami);
- 5) wysokie koszty programu oznaczają brak środków w innych obszarach, potencjalnie bardziej pożądanym przez społeczeństwo (edukacja, ochrona zdrowia) czy szerzej związanych z perspektywami rozwojowymi (np. infrastruktura publiczna, w tym transportowa, jakość powietrza).

Program „Rodzina 500+” poprawił jakość życia wielu rodzin, ale nie ma przesłanek, by twierdzić w pierwszych latach jego funkcjonowania, że dzięki niemu wzrosła istotnie i trwale dzietność. W latach 2020–2021 przyrost naturalny zmniejszył się ponadto w związku z epidemią COVID-19. Poza niską efektywnością programu problemem jest nieprzejrzystość obecnego systemu finansowego wsparcia rodzin i współistnienie trzech tożsamyh rozwiązań (ulgi podatkowe, zasiłki rodzinne, świadczenie „500+”). Procesy demograficzne w dłuższej perspektywie i bieżąca sytuacja demograficzna mają znaczenie nie tylko dla zdrowia publicznego, zabezpieczenia w ochronie zdrowia i struktur społecznych, ale również dla gospodarki, rynku pracy i szeroko rozumianego rozwoju zrównoważonego. W warunkach polskich ocena programu musi iść w parze z aktualną sytuacją demograficzną i liczbą kobiet w wieku rozrodczym, która drastycznie spada.

Oceny efektów demograficznych programu „Rodzina 500+” mogą mieć jedynie charakter wstępny, ze względu na krótki czas jego obowiązywania. Należy jednak zauważyć, że zarówno krótko-, jak i długoterminowe skutki tego typu programów oceniać należy na tle specyfiki danego kraju, co zasygnalizowano wcześniej, jak również konkretnej, bieżącej sytuacji demograficznej. W 2018 roku liczba kobiet w wieku 20–24 lata wynosiła 1035,2 tys., w wieku 25–29 lat 1275,4 tys., natomiast w wieku 30–34 lata 1490,4 tys. W najbliższych latach w okres rozrodczy wejdą osoby z niżej demograficznego, gdyż w 2018 roku, według statystyk GUS, liczba dziewcząt w wieku 18–19 lat wynosiła 368,3 tys., a w wieku 15–17 lat 521,4 tys. Kształtowanie się liczby urodzeń w Polsce wyglądało tak, że nieznacznie wzrosła ona w latach 2016–2017, ale następnie spadła w latach 2017–2018. Jeśli jednak porówna się liczbę kobiet w wieku 25–29 oraz 30–34 lata, to spadła ona w latach 2017 i 2018 – wynosiła 1317,7 tys. i 1546,3 tys. w 2017 roku oraz 1275,4 tys. i 1490,4 tys. w 2018 roku. Po roku 2000 znacząco wzrosła liczba urodzeń w związkach nieformalnych, natomiast sama liczba urodzeń nie wskazuje na żadną tendencję⁵⁸. Można zaryzykować stwierdzenie, że gdyby nie wprowadzono programu „Rodzina 500+”, luka demograficzna byłaby jeszcze większa.

58 *Rocznik Demograficzny 2017*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2017,3,11.html> (dostęp: 25.03.2020); *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018*, GUS, Warszawa 2018.

Problemy demograficzne na całym świecie mają konsekwencje dla funkcjonowania samorządu terytorialnego i dostarczanych przez niego usług społecznych⁵⁹. Jest to problem na tyle istotny, że poświęcono mu specjalny numer czasopisma „Local Government Studies” (2021, vol. 47, no. 3). Redaktorzy numeru tematycznego podkreślili, że rozrost sektora publicznego i wzrost wydatków publicznych w tzw. dojrzałych demokracjach spowodowany jest problemami wynikającymi ze starzenia się społeczeństw. W wydaniu tym przedstawiono wyniki badań dotyczące kilku krajów oraz analizę przekrojową wielu państw, badającą wpływ starzejących się społeczeństw na formowanie preferencji i partycypacji politycznej w polityce lokalnej. W ostatnim z wymienionych badań empirycznych Luiz de Mello stwierdził, że zaangażowanie w lokalną politykę i partycypacja lokalna rosną z wiekiem, ale w sposób nieliniarny. Wyniki tych badań były odporne na różnice w indywidualnych ocenach demokracji, zaufania do władz i indywidualnych doświadczeń związanych ze zmianami politycznymi, instytucjonalnymi i fiskalnymi⁶⁰. Z kolei Harry Kitchen postawił interesujące pytanie związane z problemem równości i efektywności w kontekście sytuacji w Kanadzie (badanie empiryczne dla Ontario), gdzie wiele osób młodych i o niskich dochodach płaci wysokie podatki, z których w dużej części finansowane są usługi społeczne dla osób starszych (i bogatych)⁶¹. Ponadto w systemie obowiązują ulgi i zwolnienia dla seniorów, nieuwzględniające ich sytuacji materialnej, co badacz ten uznał za nieefektywne i niesprawiedliwe. Kitchen postulował zwiększenie samodzielności podatkowej niższych szczebli samorządu w celu zapewnienia im możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów w sytuacji zwiększonych potrzeb oraz większej elastyczności działania. Z kolei badania dotyczące wpływu sytuacji demograficznej w Anglii na rezerwy finansowe 394 różnych jednostek samorządu terytorialnego przeprowadził Dennis de Wildt dla lat 2005–2016⁶². Wyniki tych badań wykazują, że samorządy terytorialne aktywnie reagowały na niepewną sytuację finansową i wprowadzały zmiany zarówno w strukturze dochodów, jak i wydatków. W przypadku dochodów było to dodatkowe pozyskiwanie środków z inwestycji kapitałowych, co spotkało się z reakcją władz centralnych. Jednostki różniły się jednak w swoich strategiach reagowania na ograniczenia fiskalne, wiele musiało zmniejszyć wydatki na opiekę nad osobami starszymi. Zdaniem de Wildta pogarszająca się sytuacja demograficzna, ograniczenia dotacji z budżetu państwa i nałożony na to kryzys spowodowany COVID-19 zagrażają stabilnej sytuacji finansowej wielu samorządów lokalnych w Anglii.

59 Dotyczy to również zabezpieczenia rentowego i emerytalnego, co także ogromnie zwiększa presję na wydatki publiczne.

60 L. de Mello, *Population ageing and local governments: Does engagement with the local community change over the lifecycle?*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 364–385.

61 H. Kitchen, *Age based service demands in Canada: Municipal responsibility and financing*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 386–404.

62 D. de Wildt, *The impact of demographic trends on local government financial reserves: Evidence from England*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 405–428.

Na pytanie, w jaki sposób na zmiany demograficzne reaguje samorząd terytorialny Finlandii, próbowali odpowiedzieć Pekka Valkama i Lasse Oulasvirta⁶³. Zbadali oni dwie kwestie: po pierwsze, jak starzejące się społeczeństwo i związane z tym potrzeby zostały zidentyfikowane przez władze lokalne i centralne i jaki nadano im priorytet, oraz po drugie, jak wpłynęło to na politykę i system transferów wyrównawczych dla gmin. Wyniki badań dowiodły, że starzejące się społeczeństwo ma wpływ na zwiększenie wydatków samorządów w związku ze wzrostem popytu na różnorodne usługi opiekuńcze. Analiza wykazała również, że władze centralne odpowiedziały na to zapotrzebowanie właściwym systemem subwencjonowania, uwzględniającym zarówno własne możliwości dochodowe, jak i zróżnicowane potrzeby w zakresie wydatków. Jednocześnie władze centralne zapowiedziały dużą reformę finansowania usług społecznych oraz systemu subwencji, oparcie koordynacji ich dostarczania i finansowania w większym stopniu na szczeblu regionalnym.

Podobne pytania o to, jak bardzo starzejące się społeczeństwo wpływa na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Portugalii, postawili Diogo Ferreira, Paulo Caldas i Rui Marques⁶⁴. Badacze ci wykorzystali zaawansowane modelowanie ekonometryczne i zbadali 308 jednostek samorządu lokalnego w 2018 roku. Ich analiza dotyczyła głównie wpływu starzejącej się populacji na funkcjonowanie samorządów w czterech wymiarach – zarządzanie, efektywność zarządzania, rozwój ekonomiczno-społeczny oraz równowaga (sustainability) finansów – tworzących ważony wskaźnik zrównoważonego rozwoju gminy. Z badań tych wynika, że sytuacja demograficzna gmin wyjaśnia w niewielkim stopniu „zagregowane” funkcjonowanie samorządu, długość i jakość życia mieszkańców oraz udział mieszkańców korzystających z rent i emerytur w strukturze ludności. Nieco inne wyniki przyniosły podobne badania dla USA. Mildred Warner i Xue Zhang⁶⁵ wykorzystali dane z narodowych badań planowania międzypokoleniowego, z których wynikało, że w kraju funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego wdrażające politykę jednostki komunalnej „przyjaznej” seniorom. Badacze ci próbowali odpowiedzieć na pytanie, jakie czynniki determinują politykę szerszego dostarczania usług i opieki osobom starszym oraz rodzinom z dziećmi (dzieciom). Z ich badań empirycznych wynika, że są dwa czynniki mające fundamentalne znaczenie – współpraca i partycypacja (zaangażowanie) w politykę seniorów oraz rodzin z małymi dziećmi. Ważne było również stworzenie współpracy i partnerstwa między agencjami

63 P. Valkama, L. Oulasvirta, *How Finland copes with an ageing population: Adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 429–452.

64 D. Ferreira, P. Caldas, R. Marques, *Ageing as a determinant of local government performance: Myth or reality? The Portuguese experience*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 475–497.

65 M. Warner, X. Zhang, *Serving an ageing population: Collaboration is key*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 498–517.

(*inter-agency partnership*) biorącymi udział w tworzeniu tej polityki i dostarczaniu usług lokalnej społeczności. Działania takie mają miejsce w warunkach dużego zaangażowania w problemy lokalne różnych podmiotów: samorządów, fundacji, instytucji non profit, agencji publicznych i prywatnych dostarczających usługi społeczne dla seniorów i dzieci.

W zestawieniu badań zawartych w numerze specjalnym „Local Government Studies” znalazły się też badania poświęcone doświadczeniom i sytuacji Japonii – kraju, który od dekad zmaga się z problemem silnego starzenia się społeczeństwa. Masato Miyazaki i Joseph Drew⁶⁶ próbowali ocenić politykę publiczną, która miała pomóc samorządom lokalnym w sytuacjach stresu fiskalnego związanego z większymi wydatkami na opiekę i usługi dla seniorów. W szczególności analizowali dwa innowacyjne programy: miasto aktywności życiowej (*lifetime activity town*) oraz obowiązkową rejestrację odziedziczonych nieruchomości. Pierwszy z programów polegał na transferze starszych osób na obszary wiejskie i stworzeniu tam opieki, co jednocześnie miało przyczynić się do stymulowania rozwoju ekonomicznego tych regionów. Druga z akcji, rejestracja odziedziczonych nieruchomości, miała służyć zidentyfikowaniu i ograniczeniu nieruchomości opuszczonych, które stają się obciążeniem dla władz lokalnych. Po analizie efektywności tych dwóch projektów Miyazaki i Drew zaproponowali korektę systemu i formuły subwencji dla samorządów terytorialnych w związku z pierwszym programem oraz usuwanie niechcianych nieruchomości i infrastruktury w celu zapewnienia efektywności drugiego programu.

Z powyższego przeglądu badań wyłaniają się różne metody odpowiedzi na sytuację demograficzną. Dwie główne grupy to metody w większym stopniu opierające się na instytucji państwa i samorządu terytorialnego oraz w dużym stopniu opierające się na partycypacji obywateli i tzw. trzecim sektorze. Wyzwania demograficzne to również niska dzietność, więc z tego punktu widzenia interesujące są praktyki samorządów w USA i polityka opierająca swe filary na seniorach oraz dzieciach, opiece nad dziećmi jako wsparciu matek i całych rodzin. Interesujące są sugestie wynikające zarówno z badań de Mello, jak i Warnera i Zhanga, wskazujące na duże korzyści z różnych form partycypacji oraz współsprawstwa seniorów, rodzin z dziećmi, odbiorców usług we współtworzeniu lokalnych polityk społecznych. Mimo dużej specyfiki oraz odmiennej kultury interesujące są też wieloletnie doświadczenia Japonii.

5.8.2. Wpływ rozwoju ekonomiczno-społecznego, funkcji państwa i demokracji na wzrost państwa Lewiatana

W horyzoncie długoterminowym i ujęciu historycznym wzrost wydatków publicznych jest zjawiskiem naturalnym, wynikającym z rozwoju ekonomicznego i wzroście PKB. Wynika on również z rozszerzających się funkcji państwa, zwłaszcza

⁶⁶ M. Miyazaki, J. Drew, *Successfully navigating the fiscal challenges of the age of the aged: Municipal government in Japan*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 453–474.

państwa opiekuńczego, w którym koszty usług są bardzo wysokie (koszty siły roboczej). Znaczący wpływ na wzrost kosztów nie tylko usług społecznych, ale i funkcjonowania instytucji państwa w systemie demokratycznym i zdecentralizowanym ma również rozwój demokracji. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego, koszty zdecentralizowanej władzy uchwałodawczej i wykonawczej muszą się pojawiać, problem występuje jednak, jeśli wraz z przekazywaniem określonych zadań i funkcji państwa pojawiają się dodatkowe koszty administracji samorządowej, ale w żaden sposób nie maleją wydatki na administrację państwową, centralną. Kształtowanie się nowych paradygmatów w nauce ma często miejsce w sytuacjach kryzysów, które wymagają nowych aktywności i szczególnych funkcji władz publicznych. Jak zauważył Owsiak, w sytuacjach załamania gospodarki oraz kryzysów spowodowanych przyczynami naturalnymi (zaliczyć do nich można zarówno niebezpieczne zmiany klimatyczne, jak i pandemię koronawirusa) pojawia się przesłanka do sformułowania nowej funkcji finansów publicznych⁶⁷. Wskazuje on na funkcję ratunkową finansów publicznych, która wynika z ewidentnej potrzeby dodatkowej aktywności i działań państwa oraz z faktu pozbawienia państwa dostępu do pieniądza banku centralnego. Ostatnie kryzysy (finansowy z 2008 roku, klimatyczny, epidemiczny) dowodzą, że to nie banki centralne, ale raczej rządy państw były instytucjami ratunkowymi tzw. ostatniej szansy. Pojawienie się, obok klasycznych funkcji państwa i finansów publicznych, nowej funkcji oznaczać może oczywiście zwiększanie rozmiarów sektora publicznego i poziomu wydatków publicznych. Owsiak podkreślił wagę niebezpieczeństw i pułapek związanych z funkcją ratunkową finansów publicznych. Zaliczył do nich między innymi⁶⁸:

- 1) ignorowanie przez dłuższy czas zależności między przebiegiem cyklu koniunkturalnego a finansami publicznymi;
- 2) pokusę nadużycia finansów publicznych przez rządy do celów politycznych, niezwiązanych z działalnością ratunkową, czemu sprzyja stan zagrożenia, niepewne perspektywy, chaos w społeczeństwie i gospodarce;
- 3) słabo rozpoznawalne i niekontrolowane przez społeczeństwo (podatników) skutki międzypokoleniowej redystrybucji dochodów w związku z niekontrolowanym wzrostem długu;
- 4) ignorowanie dyscypliny rynkowej przez rządy przy zaciąganiu długu oraz zagrożenie inflacyjne w związku ze wzrostem podaży pieniądza, czyli monetyzacją długu publicznego;
- 5) pokusę nadużycia finansów publicznych przez prywatny kapitał dla ratowania się przed upadkiem (*moral hazard*) oraz zacieranie granic odpowiedzialności za skutki działań ratunkowych;

67 S. Owsiak, *O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu*, [w:] M. Zioto (red.), *Finanse publiczne*, seria „Finanse”, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 16.

68 Tamże, s. 19.

6) trudności z zachowaniem jawności i przejrzystości finansów publicznych wobec stosowanych w okresach kryzysowych narzędzi nadzwyczajnych.

Należy podkreślić, że niebezpieczeństwo Lewiatana pojawia się szczególnie w warunkach niewłaściwego wykorzystania ratunkowej funkcji finansów publicznych, czemu sprzyjają sytuacje wyjątkowe, chaos i poczucie zagrożenia w społeczeństwie. Funkcje kontroli i hamowania takich niebezpiecznych tendencji mogą pełnić w takich sytuacjach, w pewnym zakresie, samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie.

Sławomira Kańduła, prowadząc rozważania na temat wzrostu wydatków publicznych, słusznie podkreśliła, że coraz większą ich część stanowią wydatki samorządu terytorialnego⁶⁹. Szczególnie w Polsce jest to skutkiem systematycznej decentralizacji zadań publicznych w ostatnich trzech dekadach oraz zwiększania liczby i zakresu usług publicznych dostarczanych społeczeństwu przez samorządy terytorialne. Poniatowicz, powołując się na szacunki Związku Miast Polskich, podał przykładowo, że od 2000 roku samorządom w Polsce przybyło około 60 nowych zadań, a ich wykonywanie wymaga rocznie dodatkowo ponad 8 mld zł⁷⁰. Warto zwrócić uwagę na to, że powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa zobowiązane zostały wiele lat temu do przejmowania długów i pokrywania strat szpitali publicznych, w stosunku do których pełnią funkcję organu założycielskiego. W latach 2011–2018 JST pokryły ponad 1,5 mld zł strat szpitali i spłaciły blisko 950 mln zł ich zobowiązań. Ponadto z badań i szacunków Andrzeja Porawskiego oraz Jana M. Czajkowskiego wynika, że w latach 2015–2018 wydatki lokalne na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o około 15%, mimo że w 2018 roku liczba pracujących w administracji samorządowej zmniejszyła się o ponad 2,1 tys. osób, natomiast przeciętne wynagrodzenie brutto było niższe o 900 zł od przeciętnego wynagrodzenia brutto w administracji rządowej⁷¹. W literaturze powszechnie podkreśla się dość silną korelację pomiędzy wzrostem zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenia administracji a wydatkami ogółem. Ponadto w polskich warunkach wysiłek inwestycyjny samorządów terytorialnych i związane z tym zadłużanie się, prowadzące do wzrostu poziomu wydatków w dłuższym okresie są duże.

69 S. Kańduła, *Dlaczego rosną wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?*, [w:] R. Kamiński (red.), *Z badań nad rozwojem gospodarczym Polski na tle przemian w Europie i na świecie. Koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2019, s. 137–156.

70 M. Poniatowicz, *Realizacja nowych zadań kosztuje samorządy rocznie ponad 8 mld zł*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/realizacja-dodatkowych-zadan-bedzie-kosztowac-samorzady-co-najmniej-8-mld-zl/> (dostęp: 10.06.2019).

71 A. Porawski, J.M. Czajkowski, *Stan finansów JST. Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r. (uzupełniony)*, Związek Miast Polskich, Poznań 2019, s. 5, <http://www.miasta.pl/strefa-dla-miast/dokumenty/768> (dostęp: 2.09.2019).

Sławomira Kańduła wymieniła kilka obszarów i przyczyn ogólnego wzrostu wydatków w sektorze publicznym, porządkując je w sposób następujący⁷²:

1) przyczyny socjologiczne:

- naturalne dążenie wspólnot samorządowych do rozwoju,
- zmiany modelu rodziny,
- wzrost aspiracji człowieka,
- uświadomienie sobie zagrożeń związanych ze zmianami cywilizacyjnymi,
- opór członków wspólnoty samorządowej wobec ograniczania wydatków i presja na zwiększenie liczby i jakości lokalnych dóbr publicznych;

2) przyczyny polityczne:

- zmiana roli państwa i samorządu terytorialnego w gospodarce,
- wzrost zakresu zadań nakładanych na JST (własnych i zleconych),
- spełnianie obietnic wyborczych,
- reformy systemu działalności JST,
- wykorzystywanie zwrotnych źródeł finansowania działalności;

3) przyczyny społeczne:

- wzrost liczby ludności,
- starzenie się społeczeństwa,
- wzrost koncentracji ludności, proces suburbanizacji,
- wzmocnienie integracji społecznej,
- postawy roszczeniowe,
- napływ imigrantów;

4) przyczyny ekonomiczne:

- postęp techniczny,
- cyfryzacja administracji publicznej i rozwój technologii informatycznych,
- zaangażowanie podmiotów samorządowych w procesy gospodarcze i społeczne,
- aktywne wykorzystywanie wydatków jako narzędzi interwencjonizmu lokalnego,
- niska produktywność w świadczeniu dóbr publicznych i społecznych,
- proces ubożenia i rozwarstwienia społeczeństwa,
- emigracja zarobkowa do państw Unii Europejskiej,
- niedostateczna informacja,
- wstąpienie do Unii Europejskiej,
- zjawisko iluzji fiskalnej,
- tzw. *flypaper effect*,
- inflacja (ogólny wzrost kosztów funkcjonowania JST).

Koszty wynikające ze wzrastającego poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego społeczeństw oraz koszty związane z rozszerzaniem usług społecznych i rozwoju instytucji demokratycznych bardzo trudno w praktyce rozdzielić. Warto jednak pamiętać o hipotezie Lewiatana i nieuzasadnionym wzroście kosztów, które nie wynikają bezpośrednio z lepszego i szerszego zaspokajania potrzeb publicznych, zbiorowych

72 S. Kańduła, *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego...*, s. 144.

i socjalnych. Wydaje się, że monitorowanie i próba ograniczania nieuzasadnionego wzrostu wydatków publicznych i rozrastania się sektora publicznego są łatwiejsze w sytuacji zjawisk o charakterze skokowym, głównie ze względu na ich większą widoczność. Niestety, w tym przypadku pojawia się więcej możliwości, okoliczności uzasadniających i tłumaczących zwiększanie wydatków. Typowym przykładem jest sytuacja w Polsce w latach 2020–2021, w których nastąpiły: niespotykany i zawołowany wzrost liczby podmiotów gospodarki pozabudżetowej, zwiększenie wydatków publicznych i długu publicznego. Jednocześnie niejasne i dyskusyjne były często kierunki, celowość i efektywność tych wydatków przy równoległym uzasadnianiu ich konieczności pandemią i sytuacją nadzwyczajną. Z punktu widzenia Lewiatana są to sytuacje niebezpieczne, gdyż – jak już podkreślano – po ustąpieniu sytuacji kryzysowej nie wszystkie narzędzia i rozwiązania są likwidowane, a najdłużej funkcjonują często narzędzia i rozwiązania „tymczasowe”, wprowadzane w sytuacjach nadzwyczajnych oraz wyjątkowych. Sytuacje takie w najjaskrawszej postaci nie były częste, natomiast – obecne pokolenia mogły tego doświadczyć i obserwować sytuację skokowego wzrostu wydatków publicznych (i co ważniejsze – ich konsekwencje w przyszłości) w związku z ogólnosiową, niespotykaną współcześnie pandemią.

Jak wynika z zestawienia przedstawionego w tabeli 5.4, szeroka lista czynników przyczyniających się do niebezpieczeństwa Lewiatana jest charakterystyczna zarówno dla zjawisk o charakterze ciągłym, jak i skokowym.

Tabela 5.4. Zjawiska o charakterze ciągłym i skokowym a problem Lewiatana

Zjawiska o charakterze ciągłym	Zjawiska o charakterze skokowym
– Rozwój ekonomiczno-społeczny i wzrost PKB w długim okresie – Rozszerzanie się funkcji państwa – Wzrost kosztów w sektorze publicznym – Wzrost kosztów pracy – Systematyczne procesy decentralizacji władzy publicznej – Postępujące starzenie się społeczeństw w państwach rozwiniętych	– Zmiana przyjętej doktryny społeczno-ekonomicznej – Potrzeby społeczne i nowe funkcje państwa w sytuacjach nadzwyczajnych – Sytuacje nadzwyczajne i kryzysy – Okresy powojenne – Okresy silnego interwencjonizmu państwowego, połączone z wysokimi wydatkami publicznymi – Reformy mające na celu zwiększenie zakresu i jakości określonych (kosztownych) usług społecznych – Duże programy społeczne i socjalne – Duże reformy decentralizacji władzy i usług publicznych, którym nie towarzyszy ograniczenie sektora państwowego

Źródło: opracowanie własne.

Na początku rozdziału piątego przedstawiono zależności pomiędzy decentralizacją i innowacyjnością, dowodzące, że pewne cele są pobocznymi, a nie głównymi celami decentralizacji, oraz że mogą przyczyniać się do Lewiatana. Współczesna

aktywność władz lokalnych ma miejsce po okresie przyspieszonej globalizacji, która została zahamowana jako jeden z efektów ogólnoświatowego kryzysu wywołanego COVID-19. Prowadząc szerokie rozważania o obecnym znaczeniu innowacji w gospodarce i społeczeństwie, Dan Breznitz wskazał na znaczenie gospodarki lokalnej i lokalnie generowanych danych jako ważnego zasobu biznesowego dla społeczności poszukujących sposobów na pobudzenie wzrostu gospodarczego opartego na innowacjach⁷³. Cyfryzacja administracji po pandemii przyniesie z pewnością nowe wyzwania związane z przetwarzaniem danych osobowych oraz współpracą z firmami technologicznymi. Autor ten zadał pytanie: „W jaki sposób samorządy mogą nauczyć się podchodzić z rezerwą do tego, co obiecują korporacje transnarodowe, a zamiast tego zapewnić maksymalną swobodę innowacji dla obecnych i przyszłych lokalnych czynników wzrostu?”⁷⁴. Zdaniem Breznitza lokalni liderzy muszą być świadomi procesów finansyzacji gospodarki, znaczenia prawa własności intelektualnej oraz muszą rozumieć dysfunkcję istoty danych osobowych, które są swego rodzaju „gorącym towarem”⁷⁵. Z historycznego punktu widzenia największym dobrobytem na świecie cechują się bowiem miejsca innowacyjne, o dużym nasyceniu inwestycji, w których ryzykowano eksperymenty i nowe technologie, więc z tego punktu widzenia lokalni liderzy powinni opracować strategię zapewniającą przewagę konkurencyjną lokalnym społecznościom i terytorium. Będzie to ogromne wyzwanie zarówno z punktu widzenia Lewiatana, jak i dysfunkcyjnego charakteru rynku i gromadzenia danych. Wobec znaczenia tych wyzwań warto przytoczyć jeszcze jeden pogląd Breznitza: „W debacie publicznej błędnie się zakłada, że głównym problemem związanym z danymi osobowymi jest brak możliwości decydowania o tym, co i kto o nas wie – czyli kwestia naszej prywatności. W rzeczywistości problemy są znacznie głębsze. Konsekwencje posiadania przez korporacje wiedzy na temat życia użytkownika (oczywiście w »zakodowanej formie«), sprzedawania go jako towaru i możliwości wykorzystywania w sposób, jaki uznają za stosowny, stanowią trzon struktury społeczeństwa. Ma to więc znacznie większe znaczenie niż ingerencja w prywatność. Wybory dotyczące danych to wybory dotyczące demokracji i rodzaju społeczeństwa, w którym chcielibyśmy żyć”⁷⁶. Jeśli w procesy gromadzenia danych wkraczają również władze publiczne oraz samorządowe, to pojawia się problem Lewiatana, w innym niż dotychczas (szerszym i pozafinansowym) rozumieniu.

73 D. Breznitz, *Innowacje w praktyce. Jak budować dobrobyt w świecie, który nie przebacza*, Centrum Myśli Strategicznych, Oxford University Press, Sopot 2021, s. 215.

74 Tamże, s. 216.

75 Towar ten charakteryzuje kilka cech, do których Breznitz zaliczył następujące: jest to zupełnie nowy towar, wyróżnia go łatwość reprodukcji i wykorzystania, ma potencjał wzrostu wartości z upływem czasu, towar ten można użytkować i eksperymentować z modelami biznesowymi, gdyż zawiera tzw. zakodowane życie.

76 D. Breznitz, *Innowacje w praktyce...*, s. 218.

5.8.3. Propozycja włączenia decentralizacji sektora publicznego i decentralizacji fiskalnej do paradygmatu finansów zrównoważonych. Próba syntezy

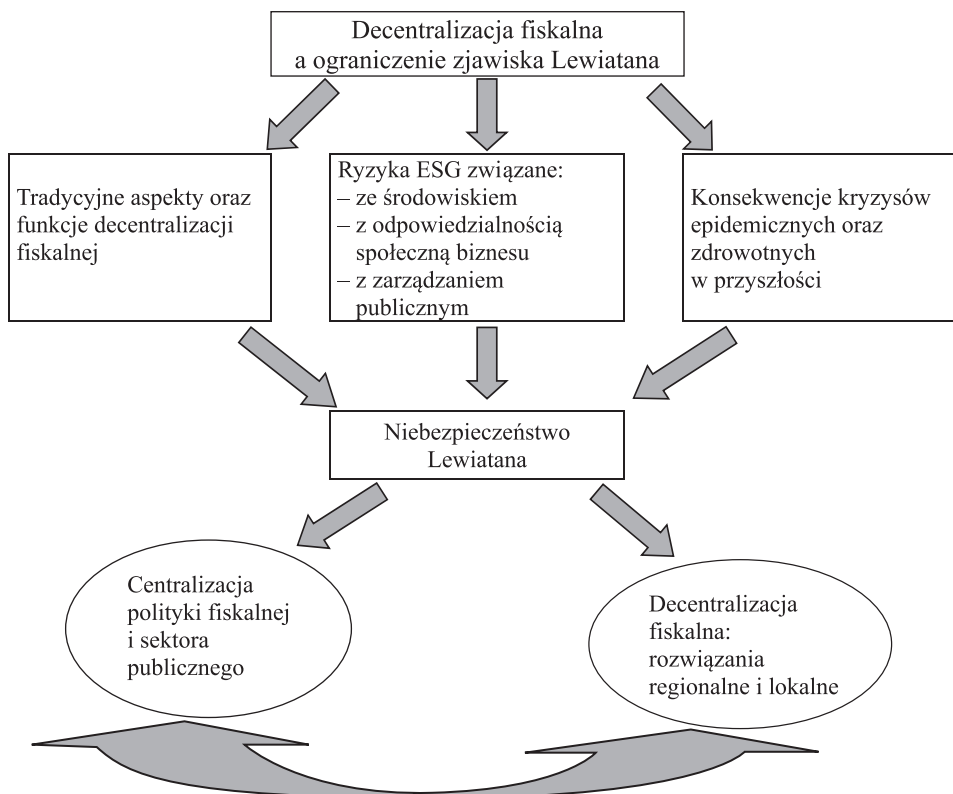
Przedstawione rozważania dowodzą, że wzrost wydatków publicznych ma miejsce w długim okresie, ale składają się na niego zarówno tendencje o charakterze stałym, jak i skokowym. Decydującą rolę w ocenie i możliwościach wpływu decentralizacji na państwo Lewiatana odgrywa jakość decentralizacji fiskalnej. Nieuwzględnienie tej jakości oraz podstaw instytucjonalnych systemu finansów publicznych w określonym państwie powoduje niejednoznaczne wyniki badań empirycznych.

Obecnie problem rozszerzania się rozmiarów sektora i finansów publicznych nabiera nowego znaczenia w związku z nieznanymi dotychczas zjawiskami, które będą miały wpływ na zwiększanie wydatków budżetowych w przyszłości. Obok tradycyjnych problemów i uwarunkowań decentralizacji fiskalnej należy więc uwzględnić szerokie spektrum ryzyka ESG, w tym niebezpieczeństwa związane z cyfryzacją i zmianami klimatycznymi, oraz konsekwencje kryzysu epidemicznego (rysunek 5.2). Konsekwencje długofalowe pandemii nie są jeszcze do końca znane, ale doprowadziły do pewnych działań centralizujących decyzje publiczne oraz ograniczających prawa obywateli. Jednocześnie w debatach publicznych i naukowych pojawiają się propozycje nowego paradygmatu finansów, tzw. finansów zrównoważonych. Nowy dorobek teoretyczny powinien uwzględniać kwestie decentralizacji sektora publicznego i decentralizacji fiskalnej, które są nieodłącznym elementem systemów finansów publicznych państw Unii Europejskiej i innych krajów o ustroju demokratycznym. Niebezpieczne tendencje do centralizacji polityki publicznej i ograniczania swobód obywatelskich można zahamować, wykorzystując rozwiązania w skali regionalnej i lokalnej.

Znaczenie i wagę decentralizacji fiskalnej w rozwiązywaniu współczesnych problemów, ograniczaniu państwa Lewiatana i odpowiadaniu na współczesne niełatwe wyzwania potwierdza pozytywna weryfikacja postawionych na wstępie hipotez badawczych. Jak już wcześniej podkreślono, decentralizacja fiskalna, oparta na wypracowanych w doktrynie założeniach jakościowych, ma pozytywny wpływ na efektywność sektora publicznego oraz ogranicza zjawisko Lewiatana. Na duże znaczenie czynników jakościowych w ocenie procesów decentralizacji finansowej zwracano uwagę już w klasycznym dorobku finansów publicznych i federalizmu fiskalnego. Decentralizacja finansowa powinna opierać się nie tylko na działaniach polegających na decentralizacji zadań i wydatków, ale przede wszystkim na przekazaniu na szczebel samorządu terytorialnego odpowiedzialności fiskalnej związanej z nakładaniem obciążeń podatkowych. W systemach demokracji przedstawicielskiej odpowiedzialność fiskalna oraz odpowiedzialność za wszelkie decyzje finansowe wiążą się z odpowiedzialnością polityczną przed wyborcami i lokalną społecznością. Ważne są również rozwiązania instytucjonalne, takie jak kontrola społeczna, efektywne rozwiązania prawne i narzędzia ograniczające

bezpośredni wpływ polityki na finanse publiczne. Jeśli system spełnia założenia jakościowe, decentralizacja fiskalna pełni funkcję ograniczania zjawiska Lewiatana – pierwsza hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie. Obecnie w warunkach pewnych tendencji centralizujących państwo, będących efektem działań pokryzysowych związanych z konsekwencjami pandemii, decentralizacja sektora publicznego i decentralizacja fiskalna mogą być mechanizmami ograniczającymi niebezpieczne i nowe w pewnym sensie zjawisko Lewiatana (gdyż związane bezpośrednio z pandemią). Z kolei pozytywna weryfikacja drugiej hipotezy wynika z klasycznych mechanizmów i korzyści płynących z decentralizacji w porównaniu do działań centralizujących politykę publiczną. Jak założono na początku rozważań, wielowymiarowy charakter decentralizacji fiskalnej powoduje, że jej ograniczający wpływ na zjawisko Lewiatana nie jest potwierdzany empirycznie w każdych warunkach, miejscu i czasie. Bardzo szeroki przegląd badań empirycznych przeprowadzony w rozdziale czwartym pozwolił na pozytywną weryfikację trzeciej hipotezy. Badania poświęcone Polsce również potwierdziły niejednoznaczność wyników empirycznych w zależności od przyjętych do modelu zmiennych, wyboru zmiennych objaśnianych i objaśniających oraz czasu, miejsca i innych założeń badawczych. W obecnym stanie wiedzy pozytywnie potwierdzić można również hipotezę ostatnią, mówiącą, iż decentralizacja fiskalna jest istotnym elementem formułowania nowego paradygmatu finansów zrównoważonych i rozwoju zrównoważonego w warunkach tendencji do centralizacji finansów publicznych w okresie po pandemii. Założenie to wymaga jednak badań empirycznych w przyszłości i wyznacza ich dalszy kierunek po zakończeniu pandemii lub jej przejściu w endemię.

Decentralizacja fiskalna może być istotnym elementem formułowania nowego paradygmatu finansów zrównoważonych i rozwoju zrównoważonego w warunkach tendencji do centralizacji finansów publicznych w sytuacji kryzysu. Formułowanie potencjalnie nowych paradygmatów w obszarze finansów publicznych nie może odbywać się w oderwaniu od mechanizmów pełniących funkcję hamulca w niekontrolowanym wzroście wydatków oraz zadłużenia publicznego. Wielowymiarowy charakter decentralizacji i jej nierozłączność z systemem finansów publicznych umożliwiają wykorzystanie instrumentów demokratycznych i ekonomicznych związanych z decentralizacją fiskalną do hamowania zjawiska Lewiatana. Problematyka decentralizacji fiskalnej i jej ograniczającego wpływu na to zjawisko nie może być współcześnie analizowana jedynie w odniesieniu do tradycyjnego dorobku nauk ekonomicznych, ale i w kontekście nowych obszarów, które pojawiły się w otoczeniu gospodarczo-społecznym (ryzyka ESG, pandemia, por. rysunek 5.2). Wyzwania współczesne i doświadczenia lat 2020–2022 skłaniają do nowego, szerszego spojrzenia na wykorzystanie narzędzi finansowych związanych z decentralizacją finansową, co przedstawia tabela 5.5.



Rysunek 5.2. Obszary decentralizacji fiskalnej a ograniczanie państwa Lewiatana w kontekście współczesnych wyzwań

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.5. Decentralizacja fiskalna w świetle aktualnych wyzwań

Decentralizacja fiskalna i możliwe do wykorzystania narzędzia pełniące funkcję hamulca niekontrolowanego wzrostu wydatków publicznych	
Ryzyka ESG	Konsekwencje pandemii
1	2
Decentralizacja wybranych podatków i opłat związanych z ochroną środowiska oraz polityką klimatyczną. Segregacja i gospodarka odpadami – tworzenie centrów usług wspólnych i zarządzanie finansami w tym obszarze.	Włączenie władz lokalnych oraz regionalnych do rozwiązywania problemów wywołanych pandemią w ramach komisji wspólnych rządu i samorządu terytorialnego.
Decentralizacja wybranych obszarów polityki klimatycznej (działania w zakresie kontroli i monitorowania, nakładania kar, wydawania zezwoleń).	Dostosowanie struktury wydatków do długofalowych konsekwencji pandemii i problemów zdrowotnych lokalnej społeczności.

1	2
Przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom zmian środowiskowych, klimatycznych w skali regionalnej i lokalnej i łagodzenie ich oraz dostosowanie do tego adekwatnych narzędzi fiskalno-finansowych.	Zwiększenie wydatków na ochronę i służbę zdrowia oraz służby sanitarne adekwatnie do potrzeb lokalnych i specyfiki terenu.
Lokalne instrumenty finansowe odpowiadające na potrzeby społeczne, edukacyjne i socjalne związane z rozwojem zrównoważonym.	Zwiększenie wydatków na oświatę, edukację oraz narzędzia edukacji zdalnej.
Wykorzystanie elementów nowego zarządzania publicznego przez samorządy terytorialne oraz adaptacja szerszych rozwiązań cyfrowych w lokalnej administracji publicznej i komunikacji z mieszkańcami.	Przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom pandemii oraz edukacji zdalnej wśród dzieci i młodzieży i łagodzenie ich, zwiększenie wydatków na opiekę psychologiczną adekwatnie do lokalnych potrzeb oraz specyfiki nauczania.
↓	↓
Decentralizacja fiskalna (możliwość wprowadzenia przez samorząd terytorialny dodatkowych podatków i opłat w przypadku lokalnych potrzeb finansowych w opisanym zakresie).	Decentralizacja fiskalna (możliwość wprowadzenia przez samorząd terytorialny dodatkowych podatków i opłat w przypadku lokalnych potrzeb finansowych w opisanym zakresie).
↓	↓
Postulat ograniczania transferów z budżetu państwa oraz funduszy celowych na rzecz zwiększania samodzielności fiskalnej samorządów terytorialnych, ograniczenie wykorzystania transferów do niezbędnych funkcji wyrównawczych.	Postulat ograniczania transferów z budżetu państwa oraz funduszy celowych na rzecz zwiększania samodzielności fiskalnej samorządów terytorialnych, ograniczenie wykorzystania transferów do niezbędnych funkcji wyrównawczych oraz zadaniowych związanych z opieką zdrowotną i edukacją.

Źródło: opracowanie własne.

Postulat wykorzystania zdecentralizowanych narzędzi finansowych i fiskalnych wynika z obserwowanych w Polsce tendencji do niebezpiecznego zwiększania się zakresu gospodarki pozabudżetowej oraz rozwiązywania problemów za pomocą transferów z budżetu państwa i funduszy celowych oraz agencji. Jest to zjawisko niepożądane, prowadzące do debudżetyzacji finansów publicznych, rozszerzania zakresu transferów wewnętrznych, decyzji arbitralnych podejmowanych przez polityków i urzędników oraz w efekcie do braku transparentności całego sektora finansów publicznych.

Zakończenie

W toku rozważań opisano szeroki kontekst decentralizacji fiskalnej i jej wpływ na społeczeństwo, redystrybucję dochodów, programy socjalne, wzrost gospodarczy i rozwój regionalny. Decentralizacja fiskalna nie jest jednak, co już wcześniej podkreślano, remedium na rozwiązywanie wszelkich problemów związanych z dostarczaniem usług społecznych. Jej negatywne konsekwencje wypływają z konieczności dodatkowych regulacji prawnych, problemów fiskalnej nierównowagi poziomej i pionowej, nierówności regionalnych, konieczności budowy systemu transferów wyrównawczych, trudności w koordynacji polityki makroekonomicznej oraz z niebezpieczeństwa korupcji na szczeblu lokalnym. Często pojawia się również zwiększone zatrudnienie w administracji samorządowej i administracji publicznej ogółem, co wynika także z rozszerzania zadań i funkcji państwa opiekuńczego. W teorii ekonomii akcentuje się konieczność przestrzegania określonych w stosunku do PKB rozmiarów sektora publicznego, granice takie trudno w praktyce wyznaczyć na poziomie optymalnym, ale należy pamiętać o konsekwencjach niekontrolowanego rozrostu sektora publicznego. Jeśli przyjmie się, iż decentralizacja sektora publicznego i decentralizacja fiskalna są ważnymi celami polityki publicznej w państwie, należy zbudować odpowiednie podstawy i otoczenie instytucjonalne. Rozwiązania instytucjonalne warunkujące efektywną decentralizację powinny objąć: instytucje związane z administracją podatkową, system zarządzania całością wydatków publicznych, legislacyjne podstawy gospodarki budżetowej, systemy subwencjonowania samorządów terytorialnych oparte na obiektywnych kryteriach oraz zabezpieczenia przed nadmiernym zadłużaniem się władz lokalnych.

W kontekście hipotezy Lewiatana niezbędne jest również zapewnienie określonego stopnia niezależności fiskalnej, gdyż tylko w warunkach faktycznej (a nie formalnej czy niepełnej) odpowiedzialności lokalnych urzędników i polityków można uzyskać korzyści z decentralizacji i efektywnie dostarczać dobra oraz usługi publiczne. Wyniki badań empirycznych poświęconych wpływowi decentralizacji fiskalnej na wzrost sektora publicznego nie są jednoznaczne, ale jeśli uwzględni się uwarunkowania instytucjonalne i czynniki jakościowe, decentralizacja jest hamulcem dla bardzo niebezpiecznego zjawiska określonego w niniejszym opracowaniu jako Lewiatan. Należy zwrócić uwagę, iż w klasycznych analizach modelu

Lewiatana¹ decentralizacja fiskalna mierzona była udziałem dochodów i wydatków samorządu terytorialnego w dochodach i wydatkach publicznych ogółem, bez uwzględnienia struktury dochodów budżetów samorządowych. Tymczasem kwestia źródeł finansowania autonomicznych podmiotów lokalnych wydaje się kluczowa, gdyż podatki lokalne wzmacniają odpowiedzialność fiskalną i polityczną decydentów oraz polityków lokalnych przed lokalnymi wyborcami. Nie bez znaczenia jest też fakt, że na szczebel samorządu terytorialnego przeniesiono wiele kosztownych usług publicznych, których sfinansowanie z drobnych podatków gminnych nie było możliwe. W ten sposób od wielu dekad dochody samorządów terytorialnych uzupełniane były różnymi rodzajami dochodów o charakterze transferów z budżetu państwa lub budżetów wyższego szczebla. Do dochodów takich zalicza się nie tylko subwencje ogólne i dotacje celowe, ale również udziały w podatkach państwowych (podatki wspólne) oraz dodatki do podatków państwowych, których w sensie ekonomicznym nie powinno się zaliczać do dochodów własnych. Są to przesłanki i powody różnych wyników badań empirycznych wpływu decentralizacji fiskalnej na rozrastanie się sektora publicznego. Estymacje empiryczne są wrażliwe na selekcję zmiennych do badań, wykorzystywane mierniki decentralizacji i wielkości sektora oraz różnice w metodach estymacji, które mogą prowadzić do odmiennych wyników. Analizy wpływu decentralizacji fiskalnej na wskaźniki makroekonomiczne wymagają zarówno badań jakościowych, jak i ilościowych, które komplementarnie pozwolą ująć struktury instytucjonalne finansów publicznych w poszczególnych krajach. Bardzo ważne jest również rozróżnienie decentralizacji dochodowej i wydatkowej, co było pomijane w licznych badaniach.

Już wiele lat temu w pracach naukowych i opracowaniach instytucji międzynarodowych (m.in. Banku Światowego) wskazano, iż „decentralizacja nie jest ani dobra, ani zła dla efektywności, równości czy stabilności makroekonomicznej; ale raczej [...] jej efekty zależą od specyfiki rozwiązań instytucjonalnych”². W państwach demokratycznych, zapewniających odpowiednie podstawy legislacyjne oraz otoczenie instytucjonalne, decentralizacja jest jedyną możliwą formą efektywnej organizacji sektora publicznego i zarządzania finansami publicznymi. Przywoływane wielokrotnie w niniejszej pracy doświadczenia Wielkiej Brytanii, sprowadzające się do centralizacji sektora publicznego w wielu obszarach, wskazują, że polityka taka kończy się w dojrzałych demokracjach spektakularną klęską.

W Polsce po 1989 roku procesy decentralizacji finansowej były dynamiczne, mimo to obecnie ścisła decentralizacja fiskalna ma ograniczony charakter i istnieje tzw. ograniczone władztwo podatkowe w samorządnie terytorialnym. Jednocześnie

1 Na przykład W.E. Oates, *Searching for Leviathan: An Empirical Study*, „American Economic Review” 1985, vol. 75, s. 748–757.

2 J. Litvack, J. Ahmad, R. Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, „The World Bank Sector Studies Series”, The World Bank, Washington 1998.

w ostatnich trzech dekadach miał miejsce znaczący rozrost tego sektora. Zróżnicowane wyniki badań empirycznych na świecie skłoniły do empirycznej, ekonometrycznej weryfikacji zjawiska Lewiatana w Polsce. Rezultaty badań empirycznych (ilościowych) dla Polski nie są jednoznaczne dla całego sektora, dlatego planowane są dalsze analizy przekrojowo-czasowe jedynie dla sześciu gmin. Rezultaty dotychczasowych estymacji wskazują, że decentralizacja sektora finansów publicznych jest procesem skomplikowanym. Przyjęcie lub odrzucenie hipotezy Lewiatana zależy od sposobu kwantyfikacji rozmiaru sektora publicznego i aspektu decentralizacji, który jest przedmiotem analizy niniejszego opracowania. Rezultaty badań dowiodły również, że wzrost samodzielności dochodowej samorządów prowadzi do relatywnego zmniejszenia wydatków całego sektora publicznego. Źródłem niejednoznacznych wyników może być więc specyfika systemu finansów samorządowych w Polsce, charakteryzujących się z jednej strony ograniczoną decentralizacją fiskalną i ograniczonym władztwem podatkowym, a z drugiej dość dużą samodzielnością wydatkową, podczas gdy o jakości decentralizacji i jej pozytywnych efektach decyduje ta pierwsza. Pomimo niejednoznacznych wyników badań kwestia zwiększania zakresu sektora publicznego pozostaje fundamentalna zarówno dla efektywności gospodarki, jak i skutecznego zaspokajania potrzeb społecznych. Próbowano dowieść tego w trakcie przedmiotowych rozważań poświęconych decentralizacji fiskalnej. Jest to również aktualne i szczególnie ważne w dobie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, znacznego wzrostu wydatków publicznych i tendencji do centralizacji polityki publicznej oraz decyzji dotyczących całego społeczeństwa.

Pozytywne efekty decentralizacji finansowej oraz ograniczający pozytywny wpływ na rozmiary sektora opisany przez Buchanana w hipotezie Lewiatana występują przy spełnieniu określonych warunków. Do głównych z nich zaliczyć należy: funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego jako filaru decentralizacji państwa, faktyczną niezależność finansową jednostek samorządu terytorialnego, wyznaczaną przez zakres własnych dochodów podatkowych i opłat za usługi oraz transparentność całego systemu finansów publicznych. Tylko w takich warunkach instytucjonalnych może się ujawnić bezpośrednia odpowiedzialność finansowa, polityczna i społeczna polityków krajowych oraz lokalnych. Jest ona fundamentem i warunkiem ograniczania zjawiska Lewiatana.

Bibliografia

- Abizadeh S., Cyrenne P., *On Distinguishing between Leviathan and Public Interest Governments in a Federal State*, „Public Choice” 1997, vol. 92, s. 281–299.
- Acemoglu D., Robinson J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Books, New York 2012.
- Adam A., Delis M.D., Kammas P., *Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries*, „CESIFO Working Paper” 2008, no. 2364.
- Addison H., *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*, 2009, http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (dostęp: 11.01.2022).
- Ahlin Ch.R., *Corruption: Political Determinants and Macroeconomic Effects*, „Vanderbilt University Department of Economics Working Papers”, no. 0126, Vanderbilt University Department of Economics, Nashville 2001.
- Alber E., Valdescalici A., *Reforming fiscal federalism in Europe: Where does the pendulum swing?*, „L’Europe en Formation” 2012, vol. 1, no. 363, s. 325–365.
- Albouy D., *Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization*, „Journal of Public Economics” 2012, vol. 96(9–10), s. 824–839.
- Alexandru D.G., Guziejewska B., *Administrative capacity as a constraint to fiscal decentralization. The case of Romania and Poland*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2020, vol. 23, no. 1, s. 127–143.
- Allen R., Tommasi D., *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris 2001.
- Allers M.A., Greef J.A. de, *Intermunicipal cooperation, public spending and service levels*, „Local Government Studies” 2018, vol. 44(1), s. 127–150.
- Analiza wydatków na administrację publiczną, w tym klasyfikowanych w działach 750 Administracja publiczna i 751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa i sądownictwa*, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej, Warszawa, sierpień 2019, <https://www.gov.pl/attachment/ceadc11a-5d9f-40f6-95b9-09a4d63c7165> (dostęp: 20.03.2020).

- Andrews R., Dollery B., *Guest editors introduction: The impact of ageing and demographic change on local government*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 355–363.
- Arends H., *The dangers of fiscal decentralization and public service delivery: A review of arguments*, „Polit Vierteljahresschr” 2020, vol. 61, s. 599–622, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00233-7>
- Arzaghi M., Henderson J.V., *Why countries are fiscally decentralizing*, „Journal of Public Economics” 2005, vol. 89, s. 1157–1189.
- Ashworth J., Galli E., Padovano F., *Decentralization as a constraint to Leviathan: A panel cointegration analysis*, „Public Choice” 2013, vol. 156, s. 491–516.
- Ashworth J., Galli E., Padovano F., *The effects of decentralization on the dynamics of public spending programs*, „CREM-CNRS Working Paper” 2012, no. 5.
- Bae K.B., Kim S.H., *The effect of decentralization on economic growth in Korea: The role of the implementation of local autonomy*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2019, vol. 17, no. 4, s. 985–999.
- Baert S., Matthijs H., Verdievel I., *Voting with your wallet? Municipal budget policy and election results*, „PLoS ONE” 2019, vol. 14(8), e0221619, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221619>
- Bahl R.W., Linn J.F., *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York 1992.
- Banfield E.C., *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Glencoe 1958.
- Bardhan P., *State and development: The need for a reappraisal of the current literature*, „Journal of Economic Literature” 2016, vol. 54(3), s. 862–892.
- Bardhan P., Mookherjee D., *Decentralizing Anti-Poverty Program Delivery in Developing Countries*, „Working Paper”, University of California, Berkeley 2000.
- Bartoszewicz A., Lelusz H., *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspierające racjonalizację gospodarki finansowej w samorządzie gminnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2009, nr 16, s. 145–156.
- Bastida F., Benito B., Guillamón M.D., Ríos A.M., *Tax mimicking in Spanish municipalities: Expenditure spillovers, yardstick competition, or tax competition?*, „Public Sector Economics” 2019, vol. 43(2), s. 115–139.
- Bauwens R., Meyfroodt K., *Debate: Towards a more comprehensive understanding of ritualized bureaucracy in digitalized public organizations*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41, no. 4, s. 281–282, <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1884349>
- Bender K.A., Elliott R.F., *Decentralised Pay Setting. A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden and the UK*, Ashgate Publishing, Aldershot 2003.
- Bird R.M., *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*, „School of Policy Studies Working Paper”, no. 03-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta 2003.

- Bird R., Ebel R., *Subsidiarity, solidarity and asymmetry: Aspects of the problem*, [w:] R. Bird, R. Ebel (red.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar, Cheltenham 2007, s. 3–25.
- Blöchliger H., *Fiscal Federalism 2014. Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris 2013.
- Blöchliger H., Pinero Campos J., *Tax Competition Between Sub-Central Governments*, „OECD Economics Department Working Papers” 2011, no. 872, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf6jnw-en>
- Blume L., Voigt S., *The economic effects of federalism and decentralization: A cross-country assessment*, „Public Choice” 2011, vol. 151, s. 229–254.
- Boadway R., Shah A., *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, New York 2009.
- Bochańczyk-Kupka D., *Rola państwa w gospodarce współczesnej Japonii*, „Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 136, s. 182–192.
- Bojanic A.N., *The impact of fiscal decentralization on accountability, economic freedom, and political and civil liberties in the Americas*, „Economies” 2018, vol. 6(1), s. 1–20, <https://doi.org/10.3390/economies6010008>
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Bos F., *Four centuries of fiscal decentralisation in the Netherlands in view of different economic theoretic perspectives*, „OECD Journal on Budgeting” 2012, no. 2, s. 1–54.
- Bosch N., Solé-Ollé A., *Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities*, „International Tax and Public Finance” 2007, vol. 14(1), s. 71–92.
- Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (red.), *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*, Workshop Proceedings, „European Economy. Discussion Paper” 2020, no. 135, European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- Bozeman B., Youtie J., *Robotic bureaucracy: Administrative burden and red tape in university research*, „Public Administration Review” 2020, vol. 80(1), s. 157–162.
- Bradford D., Oates W., *Towards a predictive theory of intergovernmental grants*, „American Economic Review” 1971, vol. 61, s. 440–448.
- Brealey R.A., Myers S.C., *Principles of Corporate Finance*, McGraw-Hill/Irwin, New York 1996.
- Brennan G., Buchanan J.M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge 1980.
- Brennan G., Pincus J.J., *A minimalist model of federal grants and flypaper effects*, „Journal of Public Economics” 1996, no. 6, s. 229–246.
- Breton A., *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, New York 1996.

- Breznitz D., *Innowacje w praktyce. Jak budować dobrobyt w świecie, który nie przebacza*, Centrum Myśli Strategicznych i Oxford University Press, Sopot 2021.
- Brinkerhoff D.W., Brinkerhoff J.M., *Public sector management reform in developing countries: perspectives beyond NPM orthodoxy*, „Public Administration and Development” 2015, vol. 35, s. 222–237, <https://doi.org/10.1002/pad.1739>
- Brühlhart M., Jammetti M., *Does tax competition tame the Leviathan?*, „CEPR Discussion Papers” 2007, no. 6512.
- Brzeziński C., *Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Budżet zadaniowy w praktyce*, Centrum Szkoleniowe Finanse Publiczne, Wrocław 2011 (materiały szkoleniowe).
- Burzyńska D., *Ekopodatki podstawą reform systemu podatkowego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2007, vol. 208, s. 25–38.
- Burzyńska D., *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Butt H.A., Palmer D.L., *Value for Money in the Public Sector*, Basil Blackwell Ltd., Oxford 1985.
- Campbell R.J., *Leviathan and fiscal illusion in local government overlapping jurisdictions*, „Public Choice” 2004, vol. 120, s. 301–329.
- Cassette A., Paty S., *Fiscal decentralization and the size of government: A European country empirical analysis*, „Public Choice” 2010, vol. 143, s. 173–189, <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9496-x>
- Cerulli G., Filippetti A., *Are decentralized regions better ruled? Evidence using a dose-response approach in 171 European region*, Paper prepared for the ERSA 54th Congress Saint Petersburg, Russia, 26–29 August, Saint Petersburg 2014.
- Chien S.S., *Institutional innovations, asymmetric decentralization, and local economic development: A case study of Kunshan in post-Mao China*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2007, vol. 25, s. 269–290.
- Cincera M., Estache A., Wolf A., *Would Less Fiscal Decentralization Reduce Public Sector Size across Sectors in Europe?*, ECARES, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 2012.
- Crowley G.R., Sobel R.S., *Does fiscal decentralization constrain Leviathan? New evidence from local property tax competition*, „Public Choice” 2011, vol. 149, s. 5–30.
- Cymerman J., Zapotoczna M., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 433, s. 40–52.

- Dafflon B., *The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 167–175.
- Daniels L.V., *Fiscal Decentralization and Budget Control*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2016.
- Demmke Ch., Hammerschmid G., Meyer R., *Decentralization and Accountability. As Focus of Public Administration Modernization*, Austrian Federal Chancellery Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform, Maastricht–Vienna 2006.
- Deng X.Y., Huang H., *Green tax policy, environmental decentralization and energy consumption: Evidence from China*, „Modern Economy” 2020, vol. 11, s. 1528–1543.
- Dollery B., Kitchen H., McMillan M., Shah A., *Local Public, Fiscal and Financial Governance. An International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York 2020.
- Domański R., *Podstawy planowania przestrzennego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Poznań–Warszawa 1989.
- Dubois E., Paty S., *Yardstick competition: Which neighbours matter?*, „Annals of Regional Science” 2010, vol. 44(3), s. 433–452.
- Dylewski M., *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, t. 273, s. 49–61.
- Dziawgo L., *Zielony rynek finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Ehdaie J., *Fiscal decentralization and the size of government*, „Policy Research Working Paper” 1994, no. 1387, World Bank.
- Ehtisham A., Albino-War M., Singh R., *Subnational public financial management: Institutions and macroeconomic considerations*, „IMF Working Paper” 2005, no. 108, s. 1–27.
- Ekoportal, *Podatki na ochronę środowiska*, 2018, <https://www.ekoportal.eu/podatki-na-ochrone-srodowiska/> (dostęp: 11.01.2022).
- Enikolopov R., Zhuravskaya E., *Decentralization and political institutions*, „Journal of Public Economics” 2007, vol. 91, s. 2261–2290.
- Environmental Finance, *ESG risks cited in 72% of public sector rating actions in 2020*, <https://www.environmental-finance.com/content/news/esg-risks-cited-in-72-of-public-sector-rating-actions-in-2020.html> (dostęp: 12.01.2022).
- European Commission, *Data on Taxation*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en (dostęp: 20.07.2017).
- European Commission, *Delivering the European Green Deal*, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (dostęp: 10.01.2022).
- European Commission, *Programming Period 2014–2020: Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund. Guidance Document*

- on *Indicators of Public Administration Capacity Building*, Employment, Social Affairs and Inclusion DG, Brussels 2014.
- European Union, *Fiscal Sustainability Report 2018*, EU Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels 2018.
- European Union, *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070)*, EU Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels 2019.
- Feld L.P., Schaltegger C.A., *Voters as a hard budget constraint: On the determination of intergovernmental grants*, „Public Choice” 2005, vol. 123(1–2), s. 147–169.
- Feld L.P., Kirchgässner G., Schaltegger C.A., *Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss State and local governments*, „Southern Economic Journal” 2010, vol. 77(1), s. 27–48.
- Ferreira D., Caldas P., Marques R., *Ageing as a determinant of local government performance: Myth or reality? The Portuguese experience*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 475–497.
- Filipiak B.Z., Dylewski M., *A real or a marginal trend in participatory budgets in local governments*, „Financial Internet Quarterly. e-Finanse” 2018, vol. 14, no. 4, s. 12–21, <https://doi.org/10.2478/fiqf-2018-0024>
- Filipiak B.Z., Ziolo M., *Finanse publiczne wobec ryzyka czynników niefinansowych (ESG)*, [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne*, seria „Finanse”, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 123–152.
- Fisman R.J., Gatti R., *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, February 2000, <https://ssrn.com/abstract=629144> (dostęp: 7.01.2022).
- Fiva J.H., *New evidence on fiscal decentralization and the size of government*, „Cesifo Working Paper” 2005, no. 1615.
- Fiva J.H., *New evidence on fiscal decentralization and the size of government*, „FinanzArchiv: Public Finance Analysis” 2006, vol. 62.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3(33), s. 76–94.
- Freinkman L., Plekhanov A., *Fiscal decentralisation and the quality of public services in Russian regions*, „Working Paper”, no. 111, European Bank for Reconstruction and Development, London 2009.
- Fukuyama F., *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus & Giroux, New York 2011.
- Furubotn E.G., Richter R., *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2005.
- Garcea J., LeSage Jr. E. (red.), *Municipal Reforms in Canada*, Oxford University Press, Toronto 2005.
- Gendźwiłł A., Swianiewicz P., *Does local democracy perform better in smaller jurisdictions? Survey evidence from Poland*, „Lex Localis” 2016, vol. 14, no. 4, s. 759–782.

- Gennes J., *Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit?*, „VIVES Discussion Papers” 2014, no. 41.
- Geys B., Heinemann F., Kalb A., *Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities*, „European Journal of Political Economy” 2010, vol. 26(2), s. 265–278.
- Godłów-Legiędź J., *Nowa ekonomia instytucjonalna: nowe spojrzenie na istotę gospodarowania i rozwój*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2003, vol. 169, s. 59–78.
- Golem S., Malešević Perović L., *An empirical analysis of the relationship between fiscal decentralization and the size of government*, „Finance a úvěr – Czech Journal of Economics and Finance” 2014, vol. 64, no. 1, s. 30–47.
- Gordon N., *Do federal grants boots school spending? Evidence from title I*, „Journal of Public Economics” 2004, vol. 88, s. 1771–1792.
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchie M., Petretto A., *Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case*, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Florence 2019.
- Grossman P.J., *Fiscal decentralization and government size: An extension*, „Public Choice” 1989, vol. 62, s. 63–69.
- Grossman P.J., West E.G., *Federalism and the growth of government revisited*, „Public Choice” 1994, vol. 79, s. 19–32.
- Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 27–39.
- Gubernat E., Kocińska H., Dziędział B., Patrzałek L., *The impact of maximum allowable debt level of local government units on their investment potential*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19, no. 4, s. 991–1014.
- Guest P., *Singapore's tech-utopia dream is turning into a surveillance state nightmare*, <https://restofworld.org/2021/singapores-tech-utopia-dream-is-turning-into-a-surveillance-state-nightmare/> (dostęp: 5.01.2022).
- Guziejewska B., *A comparative approach to fiscal illusions: A synthesis of the conclusions from a Polish study in relation to new ideas and empirical research in selected countries*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2021, vol. 24(2), s. 7–21.
- Guziejewska B., *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
- Guziejewska B., *Fiscal illusions in local self-government finance. Complementarity of qualitative and quantitative methods*, „Journal of US-China Public Administration” 2016, vol. 13, no. 7 (serial number 129), s. 483–489.
- Guziejewska B., *Konsekwencje ingerencji państwa w gospodarkę finansową gminy – na przykładzie Wielkiej Brytanii*, Łódź 1995, rozprawa doktorska, maszynopis.
- Guziejewska B., *Normative versus positive approach to fiscal decentralisation and the measures of decentralisation. An analysis based on the example of selected*

- countries of Central and Eastern Europe*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2018, vol. 21, no. 1, s. 101–116.
- Guziejewska B., *Rodzaje i zakres iluzji fiskalnych wśród polskich radnych w świetle wyników badań jakościowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 3, s. 58–67.
- Guziejewska B., *Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Dokument strategiczny, planistyczny czy polityczny?*, [w:] S. Owsiak (red.), *Finanse w polityce makroekonomicznej państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014, s. 157–167.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Guziejewska B., Hajdys D., *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Woźniak, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Szkoła Główna Handlowa, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 221–232.
- Guziejewska B., Hajdys D., *Budżetowanie zadaniowe jako innowacyjna forma zarządzania w publicznym sektorze finansowym (na przykładzie województwa łódzkiego)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 266, s. 11–27.
- Guziejewska B., Marciniak P., *Znaczenie dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej dla rozwoju idei powszechnego samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2021, t. 119, s. 231–253.
- Guziejewska B., Walerysiak-Grzechowska K., *A local government revenue system under macroeconomic pressure – The case of Poland*, „Prague Economic Papers” 2020, vol. 29(2), s. 29–52.
- Guziejewska B., Walerysiak-Grzechowska K., *Financial and administrative decentralisation and the Leviathan hypothesis for Poland: A multivariate cointegration analysis*, maszynopis, Łódź 2021 [opracowanie w trakcie procesu recenzji w czasopiśmie o zasięgu międzynarodowym].
- Guziejewska B., Majdzińska A., Żółtaszek A., *Flypaper effect and desirable legislative changes in local self-government financing system*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19(3), s. 587–608.
- Hakelberg L., Seelkopf L. (red.), *Handbook on the Politics of Taxation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2021.
- Handler H., Koebel B., Reiss F., Schratzenstaller M., *The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe*, „WIFO Working Papers” 2005, no. 246.
- Hart S.L., *A natural resource-based view of the firm*, „Academy of Management Review” 1995, vol. 20(4), s. 986–1014.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Heckelman J.C., Miller N.R. (red.), *Handbook of Social Choice and Voting*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015.

- Hendrick R., Wang S., *Use of special assessments by municipal governments in the Chicago metropolitan area: Is Leviathan tamed?*, „Public Budgeting & Finance” 2018, vol. 38(3), s. 32–57.
- Hermansson H., *Challenges to decentralization of disaster management in Turkey: The role of political-administrative context*, „International Journal of Public Administration” 2019, vol. 42, issue 5, s. 417–431.
- Higgs R., *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford University Press, New York 1987.
- Hillman A.L., *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, New York 2009.
- Hockley G.C., *Monetary Policy and Public Finance*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1970.
- Hood Ch., *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Hryniewicz J.T., Smętkowski M., Płoszaj A., *Jakość rządzenia a polityka spójności: wzajemne relacje w różnych kontekstach regionalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 2, s. 5–28.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7–20.
- Jewtuchowicz A., *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.
- Jin J., Zou H.F., *How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size?*, „Journal of Urban Economics” 2002, vol. 52(2), s. 270–293.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Raport Budżet zadaniowy*, t. I: *Budżet zadaniowy na rok 2008*, Warszawa 2007.
- Kańduła S., *Dlaczego rosną wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?*, [w:] R. Kamiński (red.), *Z badań nad rozwojem gospodarczym Polski na tle przemian w Europie i na świecie. Koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2019, s. 137–156.
- Kańduła S., *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004–2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017.
- Kaul I., *Global Public Goods. A Concept for Framing the Post-2015 Agenda?*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH, Bonn 2013.
- Khaleghian P., *Decentralization and Public Services: The Case of Immunization*, „World Bank Policy Research Working Paper”, no. 2989, Washington 2003.
- Kim J., Dougherty S. (red.), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth. OECD Fiscal Federalism Studies*, OECD Publishing, Paris–Seoul, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>

- Kim J., Vammalle C. (red.), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, „OECD Fiscal Federalism Studies”, OECD and Korea Institute of Public Finance, Paris 2011.
- Kitchen H., *Age based service demands in Canada: Municipal responsibility and financing*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 386–404.
- Kleer J., *Przyszłość sektora publicznego*, [w:] J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), *Co ekonomiści myślą o przyszłości*, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2009, <http://www.pte.pl/pliki/2/1/Jerzy%20Kleer.pdf> (dostęp: 15.03.2019).
- Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.
- Knežević S., Jovanović P., Mitrović A., *Fiscal decentralization – City of Belgrade case study*, „Management” 2016, vol. 79, s. 55–68, <https://doi.org/10.7595/management.fon.2016.0015>
- Komar A., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994.
- „Kontrola Państwowa”, listopad 2010, R. LV, numer specjalny (3).
- Kopańska A., *Partial fiscal decentralization and local government spending policy*, „e-Finanse: Financial Internet Quarterly” 2018, vol. 14, issue 3, s. 21–31.
- Kopańska A., Kula G., Siwińska-Gorzelak J., Bukowska G., Młochowska M., *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Kraay A., Rijckeghem C. van, *Employment and wages in the public sector – A cross-country study*, „International Monetary Fund Working Paper” 1995, WP/95/70.
- Krajewska A., *Podatki w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Labriola A.C., *The medieval view of history in „paradise lost”*, [w:] J.J. Mulryan (red.), *Milton and the Middle Ages*, Bucknell University Press, Lewisburg 1982, s. 115–134.
- Li D.D., Maskin E.S., *Government and economics: An emerging field of study*, „Journal of Government and Economics” 2021, vol. 1, <https://doi.org/10.1016/j.jge.2021.100005>
- Liberati P., Sacchi A., *Tax decentralization and local government size*, „Public Choice” 2013, vol. 157(1), s. 183–205, <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9937-9>
- Litvack J., Ahmad J., Bird R., *Rethinking decentralization in developing countries*, „The World Bank Sector Studies Series”, The World Bank, Washington 1998.
- Liviu Scutariua A., Scutariua P., *The link between financial autonomy and local development. The case of Romania*, „Procedia Economics and Finance” 2015, vol. 32, s. 542–549.
- Lookwood B., *The political economy of decentralization*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 39–61.

- Lookwood B., *Voting, lobbying, and the decentralization theorem*, „Economics & Politics” 2008, vol. 20(3), s. 416–431.
- López-Laborda J., Zabalza A., *Intergovernmental Fiscal Relations: The Efficiency Effect of Taxes, Transfers and Fiscal Illusion*, „ICEPP Working Papers” 2012, vol. 73, <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1077&context=icepp> (dostęp: 4.10.2021).
- Lubińska T. (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Lubińska T. (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Magda I., Brzeziński M., Chłóń-Domińczak A., Kotowska I.E., Myck M., Najsztab M., Tyrowicz J., *Rodzina 500+ – Ocena programu i propozycje zmian*, Instytut Badań Strukturalnych (IBS), Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, GRAPE, Szkoła Główna Handlowa, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2019, <https://ibs.org.pl/news/nowy-raport-o-skutkach-programu-rodzina-500> (dostęp: 20.03.2020).
- Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank, Assistance – A Review of Process since 1997. Report no. 29620*, World Bank, Washington 2004.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Małkowska A., Głuszak M., Telega A., Marona B., *Spatial interdependence in property taxation: The case of Polish municipalities*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2018, vol. 13(2), s. 265–283.
- Mały Rocznik Statystyczny RP 2018*, GUS, Warszawa 2018.
- Mani A., Mukand S., *Democracy, visibility and public good provision*, „Journal of Development Economics” 2007, vol. 83, s. 506–529.
- Manski C.F., *Identification of endogenous social effects: The reflection problem*, „Review of Economic Studies” 1993, vol. 60(3), s. 531–542, <https://doi.org/10.2307/2298123>
- McCourt W., *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*, „Policy Research Working Paper”, no. 6428, The World Bank East Asia and the Pacific Region Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2013.
- Mello L. de, *Population ageing and local governments: Does engagement with the local community change over the lifecycle?*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 364–385.
- Misiąg W., *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2007, s. 383–393.

- Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2005, s. 153–160.
- Misiolek W.S., Elder H.W., *Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments*, „Public Choice” 1988, vol. 57, s. 233–245.
- Miyazaki M., Drew J., *Successfully navigating the fiscal challenges of the age of the aged: Municipal government in Japan*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 453–474.
- Modzelewski W. (red.), *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewscy i wspólnicy, Warszawa 2005.
- Molotok I., *Does fiscal decentralization influence on management efficiency of country innovative development?*, „Marketing and Management of Innovations” 2020, issue 1, s. 54–62.
- Mungui-Ppidi A., *Culture of corruption or accountability deficit?*, „Eastern European Constitutional Review”, Fall 2002/Winter 2003.
- Munyua C.M., Muchina S., Ombaka B., *Fiscal asymmetric decentralization and the influence of county fiscal autonomy on household effects in Kenya*, „Integrated Journal of Business and Economics” 2020, no. 1, s. 80–87.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1973.
- Naschold F., Otter C.V., *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*, JB Publishing Company, Amsterdam–Philadelphia 1996.
- Neamțu B., *Asymmetric decentralization in Romania: Lost opportunity*, „On-line Journal Modelling the New Europe” 2016, no. 20, s. 47–79.
- Nederhand J., Klijn E.-H., Steen M. van der, Twist M. van, *The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer?*, „Policy Sciences” 2019, vol. 52, s. 233–253, <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>
- Nelson M.A., *An empirical analysis of state and local tax structure in the context of the Leviathan model of government*, „Public Choice” 1986, vol. 49, s. 283–294.
- Niskanen W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago 1971.
- North D.C., *Economic performance through time*, „American Economic Review” 1994, vol. 84, no. 3, s. 359–368.
- North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R., *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, New York–Cambridge 2009.
- Nowecki G., Bień A.K.R.J., *Kataster i podatek od nieruchomości, część I*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 1.

- Oates W.E., *Fiscal decentralization and economic development*, „National Tax Journal” 1993, vol. 46, no. 2, s. 237–243.
- Oates W.E., *Searching for Leviathan: An empirical study*, „American Economic Review” 1985, vol. 75, s. 748–757.
- Oates W.E., *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, „International Tax and Public Finance” 2005, no. 12, s. 349–373.
- OECD, *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, „OECD Fiscal Federalism Studies”, <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-and-inclusive-growth.pdf> (dostęp: 20.03.2020).
- OECD, *Fiscal Design Surveys across Levels of Government*, „OECD Tax Policy Studies” 2002, no. 7.
- OECD, *Government at a Glance – 2011 edition*, OECD Publishing, Paris 2011, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en (dostęp: 20.03.2020).
- OECD, *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris 2015, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en (dostęp: 20.03.2020).
- OECD, *Government at a Glance 2017*, Country Fact Sheet: Japan, OECD 2017, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en (dostęp: 4.12.2020).
- OECD, *Government at a Glance – 2019 edition*, OECD Publishing, Paris 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en (dostęp: 4.12.2020).
- OECD, „Journal on Budgeting” 2007, vol. 7, no. 2, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting/volume-7/issue-2_budget-v7-2-en (dostęp: 15.02.2012).
- OECD, *Multi-Level Governance Studies: Asymmetric Decentralisation: Policy Implications in Colombia*, Paris 2019.
- OECD, *Public Management Developments*, Paris 1995.
- Olczak M., *Budżet zadaniowy – zalety i obawy*, „Wspólnota” 2000, nr 32.
- Ondrova D., *Challenges of modern public administration and ethical decision-making*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 255–279, <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.17.015.7066>
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Owsiak S., *O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu*, [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne*, seria „Finanse”, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 15–29.
- Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Parkinson C.N., *In Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, London 1958.

- Parkinson C.N., *Parkinson's Law*, „The Economist” 1955, <http://doc.cat-v.org/economics/parkinsons-law/the-economist-article.pdf> (dostęp: 7.01.2022).
- Pater R., Cywiński Ł., *Optimal size of the public sector in Poland in terms of employment*, „Ekonomista” 2019, nr 2, s. 194–206.
- Patonov N., *Searching for a restraint on the European Leviathan*, „Scientific Annals of Economics and Business” 2013, vol. 60(2), s. 1–16.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Patrzalek L., Poniatowicz M., Guziejewska B., Kańduła S., *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy, instrumenty wyrównywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Peacock A.T., Wiseman J., *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton 1961.
- Peled A., *Do computers cut red tape?*, „American Review of Public Administration” 2021, vol. 31(4), s. 414–435.
- Persson T., Tabellini G., *Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence*, „European Economic Review” 2002, vol. 46, s. 908–918.
- Persson T., Tabellini G., *Does centralization increase the size of government?*, „European Economic Review” 1994, vol. 38, s. 765–773.
- Peters B.G., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas, Lawrence 1996.
- Pietras-Goc B. (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera, Kraków 2008.
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Approach*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Polskie encyklopedie humanistyczne*, hasło: *Teoria agencji*, ENCENC, <https://encenc.pl/teoria-agencji/> (dostęp: 3.02.2020).
- Ponce-Rodriguez R., Hankla C., Martinez-Vazquez J., Heredia-Ortiz E., *Rethinking the political economy of decentralization: How elections and parties shape the provision of local public goods*, „Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series” 2012.
- Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.
- Poniatowicz M., *Realizacja nowych zadań kosztuje samorządy rocznie ponad 8 mld zł*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/realizacja-dodatkowych-zadan-bedzie-kosztowac-samorzady-co-najmniej-8-mld-zl/> (dostęp: 10.06.2019).
- Poniatowicz M., *Relacje państwo-samorząd terytorialny-przedsiębiorca na tle nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 485, s. 389–406.

- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., *Good governance and institutional quality of public sector: Theoretical and empirical implications*, „European Research Studies Journal” 2020, vol. XXIII(2), s. 529–556.
- Porawski A., Czajkowski J.M., *Stan finansów JST. Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r. (uzupełniony)*, Związek Miast Polskich, Poznań 2019, <http://www.miasta.pl/strefa-dla-miast/dokumenty/768> (dostęp: 2.09.2019).
- Postuła M., *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, [w:] M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 17–44.
- Price M., *U.S. banking regulators working on climate risk management guidance, official says*, 2021, <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/us-banking-regulators-working-climate-risk-management-guidance-official-says-2021-09-15/> (dostęp: 12.01.2022).
- Prud’homme R., *The dangers of decentralization*, „The World Bank Research Observer” 1995, vol. 10(2), s. 201–220.
- Przygodzka R., Truszkowska-Kurstak M., *Budżet zadaniowy a racjonalizacja zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 173, s. 651–658.
- Qiao M., Ding S., Liu Y., *Fiscal decentralization and government size: The role of democracy*, „European Journal of Political Economy” 2019, vol. 59, s. 316–330.
- Rexed K., Moll Ch., Manning N., Allain J., *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, „OECD Working Papers on Public Governance”, 2007/3, OECD Publishing, 2007, <https://www.oecd.org/gov/pem/38487114.pdf> (dostęp: 12.01.2022).
- Riker W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little Brown, Boston 1964.
- Robinson M., *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Global Centre for Public Service Excellence, Singapore 2015.
- Rocznik Demograficzny 2017*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2017,3,11.html> (dostęp: 25.03.2020).
- Rocznik Statystyczny Pracy 2010*, GUS, Warszawa 2010.
- Rocznik Statystyczny Pracy 2019*, GUS, Warszawa 2019.
- Rocznik Statystyczny Pracy 2021*, GUS, Warszawa 2021.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, Warszawa 2001.

- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018*, GUS, Warszawa 2018.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2019*, GUS, Warszawa 2019.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021*, GUS, Warszawa 2021.
- Rodden J., *Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government*, „International Organization” 2003, vol. 57(4), s. 695–729.
- Rodríguez-Pose A., Kroijer A., *Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe*, „LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series” 2009, no. 12, s. 1–42.
- Rosen H.S., Gayer T., *Public Finance*, McGraw-Hill International Edition, New York 2010.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. z 2000 r. Nr 59, poz. 688).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 513).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (Dz.U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885).
- Rudolf W., *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 2(30), s. 109–118, <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.15.010.3581>
- Sacchi A., Salotti S., *The asymmetric nature of fiscal decentralization: Theory and practice*, „MPRA Paper”, no. 57627, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57627/> (dostęp: 7.01.2020).
- Sagbas I., Sen H., Kar M., *Fiscal decentralisation. The size of public sector and economic growth in Turkey*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2005, vol. 23, s. 3–19.
- Sakagami M., Okano H., Arai K., *The Public Sector Reformation in Japan and Transformations in Healthcare Financial Management*, Fourth Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting Conference, 4–6 July 2004, conference presentation, Singapore 2004.
- Salmon P., *Decentralisation as an incentive scheme*, „Oxford Review of Economic Policy” 1987, no. 3, s. 24–43, <https://doi.org/10.1093/oxrep/3.2.24>
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
- Schaeffer M., Yilmaz S., *Strengthening Local Government Budgeting and Accountability*, „Policy Research Working Paper” 2008, no. 4767, The World Bank Sustainable Development Network Social Development Department, WPS4767.
- Schneider A., *Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and social spending*, „Commonwealth and Comparative Politics” 2006, vol. 44(3), s. 344–369.
- Scott A.D., *The evaluation of federal grants*, „Economica” 1952, vol. 19, s. 377–394.

- Sedmíhradská L., Bakoš E., *Municipal tax autonomy and tax mimicking in Czech municipalities*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2016, vol. 14, no. 1, s. 75–92.
- Sepúlveda C.F., Martínez-Vázquez J., *The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2011, vol. 29, no. 2, s. 321–343.
- Shah A., *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, The World Bank, Washington 1994.
- Shah A., Shah S., *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, The World Bank, Washington 2006.
- Shleifer A., Vishny R.W., *Corruption*, „The Quarterly Journal of Economics” 1993, vol. 108, no. 3, s. 599–617.
- Simon H.A., *Reason in Human Affairs*, Basil Blackwell, Oxford 1975.
- Sobel R.S., Dutta N., Roy S., *Does fiscal decentralization result in a better business climate?*, „Applied Economics Letters” 2013, vol. 20, s. 84–91.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993.
- Sorens J., *Vertical Fiscal Gaps and Economic Performance: A Theoretical Review and Empirical Meta-Analysis*, „Mercatus Working Papers” 2016, February.
- Souza C., *Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization” 2001, vol. 13, no. 1, s. 159–184.
- Sow M., Razafimahefa I.F., *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, „IMF Working Paper” 2015, WP/15/59, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund.
- Spahn B., *The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice*, „European Economy. Reports and Studies” 1993, no. 5, s. 71–81.
- Sprawozdanie za rok 2007 z wykonania pilotażu budżetu zadaniowego dla części budżetowych: Nauka i Szkolnictwo Wyższe, część VI*, [w:] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01.01 do 31.12 2007 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2008.
- Stein E., *Fiscal decentralization and government size in Latin America*, „Journal of Applied Economics” 1999, vol. 2, s. 357–391.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *The proper role of government in the market economy: The case of the post-COVID recovery*, „Journal of Government and Economics” 2021, vol. 1, <https://doi.org/10.1016/j.jge.2021.100004>
- Stiglitz J.E., *The State, the Market, and Development*, „WIDER Working Paper” 2016/1, UNU-WIDER, Helsinki.
- Strumph K.S., *A predictive index for the flypaper effect*, „Journal of Public Economics” 1998, vol. 69, s. 389–412.

- Strumpf K.S., *Does government decentralization increase policy innovation?*, „Journal of Public Economic Theory” 2002, vol. 4, s. 207–241.
- Sutherland D., Price R., Joumard I., *Sub-central government fiscal rules*, „OECD Economic Studies” 2005, vol. 41(2), s. 141–181.
- Svendsen G.L.H., Svendsen G.T., *Trust, Social Capital and the Scandinavian Welfare State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2016.
- Swianiewicz P., *An empirical typology of local government systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, vol. 40, no. 2, s. 292–311.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Local tax competition in Poland?*, „Miscellanea Geographica” 2016, vol. 20(3), s. 37–43.
- Szewczuk A., *Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, [w:] S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 325–342.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Szumowski W., *System zarządzania urzędem administracji samorządowej. Perspektywa koncepcji Good Governance*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Szyska G., Śliwczyński B. (red.), *Elektroniczna gospodarka w Polsce. Raport 2003*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2004.
- Śledziewska K., Zięba D., *E-administracja w Polsce na tle Unii Europejskiej. Jak z niej (nie)korzystamy*, Digital Economy Lab, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.
- Tanzi V., *Pitfalls on the road to fiscal decentralization*, „Carnegie Endowment Working Papers” 2001, no. 19, s. 3–21, <http://www.jstor.com/stable/resrep12727> (dostęp: 6.04.2021).
- Tanzi V., Schuknecht L., *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Ter-Minassian T., *Decentralization and macroeconomic management*, „IMF Working Paper” 1997, no. 155.
- Ter-Minassian T., *Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2015, s. 437–439.
- Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbową w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

- Valkama P., Oulasvirta L., *How Finland copes with an ageing population: Adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 429–452.
- Van Malderen L., Gerard M., *Testing yardstick competition through a vote-function: Evidence from the Walloon municipalities*, „Economics and Business Letters” 2013, vol. 2(4), s. 206–214.
- Veiga L.G., Veiga F.J., *Does opportunism pay off?*, „Economics Letters” 2007, vol. 96(2), s. 177–182.
- Vigneault M., *Grants and soft budget constraints*, [w:] R. Boadway, A. Shah (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington 2007, s. 133–167.
- Wagner A., *Finanzwissenschaft*, C.F. Winter, Leipzig 1877 (t. 1), 1880 (t. 2), 1886 (t. 3), 1889 (t. 4).
- Waller Ch.J., Verdier T., Gardner R., *Corruption: Top down or bottom up?*, „Economic Inquiry” 2002, vol. 40(4), s. 688–703.
- Walsh C., *Fiscal federalism: An overview of issues and a discussion of their relevance to the European community*, „European Economy: Reports and Studies” 1993, no. 5, s. 25–62.
- Wang R., Wang W., *Dress-Up Contest: A Dark Side of Fiscal Decentralization*, Document de treball de l'IEB 2013/30, Barcelona 2013.
- Warner M., Zhang X., *Serving an ageing population: Collaboration is key*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 498–517.
- Weber E.P., Khademian A.M., *Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings*, „Public Administration Review” 2008, vol. 68, no. 2, s. 334–349.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- White J., *Managing Information in the Public Sector*, Routledge, London 2015.
- Wildt D. de, *The impact of demographic trends on local government financial reserves: Evidence from England*, „Local Government Studies” 2021, vol. 47, no. 3, s. 405–428.
- Williamson O.E., *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, vol. XXXVIII, s. 595–613.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Wittman D., *Why Democracies produce efficient results*, „Journal of Political Economy” 1989, vol. 97(6), s. 1395–1424, <https://doi.org/10.1086/261660>
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, seria „Wykłady z socjologii”, t. 3, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Wohlgemuth M., *Covid-19 and Leviathan – The German case*, Report Scenarios, Geopolitical Intelligence Services, <https://www.gisreportsonline.com/covid-19-and-leviathan-the-german-case,economy,3464,report.html> (dostęp: 6.04.2021).

- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- World Bank, *Intergovernmental Fiscal Relations*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm> (dostęp: 9.01.2020).
- Wolski J., *Historia powszechna. Starożytność*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1994.
- Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2007.
- Yahamoto H., *New Public Management – Japan's Practice*, „Policy Paper”, 293 E, Institute for International Policy Studies, Tokyo 2003.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2007.
- Zarządzanie finansami lokalnymi w opiniach skarbników jednostek samorządu terytorialnego. Raport z badań*, oprac. A. Kopańska, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2019.
- Zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych (Dz.Urz. Ministra Finansów, Warszawa, 5 maja 2015 r., poz. 31).
- Zawicki M., *Instrumenty nowego zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 759, s. 141–172.
- Zioło M., *Finanse zrównoważone. Rozwój – Ryzyko – Rynek*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa–Szczecin 2020.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.
- Żukowski P.Z., *Wpływ koniunktury gospodarczej na stan finansów publicznych Japonii*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 2(92), s. 177–190.

Spis tabel i rysunków

Tabela 1.1.	Wzrost wydatków sektora publicznego w latach 1870–1996 (jako procent PKB)	40
Tabela 1.2.	Udział wydatków publicznych w PKB w krajach OECD w wybranych latach okresu 2000–2018 (w proc.)	43
Tabela 1.3.	Udział wydatków lokalnych w wydatkach sektora <i>general government</i> w krajach OECD w wybranych latach okresu 2000–2018 (w proc.)	45
Tabela 1.4.	Zatrudnienie w sektorze <i>general government</i> jako odsetek zatrudnienia ogółem w krajach OECD w wybranych latach okresu 2007–2017 (w proc.)	47
Tabela 1.5.	Porównanie zatrudnienia w sektorze centralnym i sektorze <i>sub-central government</i> w latach 2000 i 2017 (w proc.)	49
Tabela 1.6.	Zatrudnienie w sektorze publicznym w Polsce na tle zatrudnienia ogółem w wybranych latach okresu 1990–2019 (w tys.)	53
Tabela 1.7.	Zatrudnienie w administracji publicznej w Polsce w 2017 roku	54
Tabela 1.8.	Udział zatrudnienia w sektorze rządowym w zatrudnieniu ogółem w gospodarce w wybranych latach (w proc.)	54
Tabela 1.9.	Ustalanie „koperty” ekonomicznej wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym	58
Tabela 1.10.	Ustalenia dotyczące zdecentralizowanego systemu wynagrodzeń	60
Tabela 1.11.	Podział lokalnych zadań i usług publicznych pomiędzy samorząd gminny, regionalny oraz metropolitalny z uwzględnieniem zakresu rynku	65
Tabela 2.1.	Czynniki empiryczne pomiaru kapitału społecznego w jednostkach samorządu terytorialnego	91
Tabela 2.2.	Czynniki społeczno-ekonomiczne i potencjalny wpływ decentralizacji fiskalnej na ubóstwo i nierówności dochodowe	99
Tabela 2.3.	Wpływ reguł fiskalnych na rozmiary sektora, efektywność alokacji, zadłużenie i procykliczność w systemie zdecentralizowanym	101
Tabela 2.4.	Struktura dochodów podatkowych na poszczególnych szczeblach w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2004–2015 jako procent opodatkowania ogółem	104
Tabela 2.5.	Struktura dochodów podatkowych na poszczególnych szczeblach w krajach nadbałtyckich w latach 2004–2015 jako procent opodatkowania ogółem	106
Tabela 3.1.	Cechy tradycyjnego modelu biurokratycznego i modelu nowego zarządzania publicznego – porównanie	125
Tabela 3.2.	Problemy reform sektora publicznego i możliwe podejścia do ich rozwiązania	128
Tabela 3.3.	Różne priorytety w modernizacji administracji publicznej w Europie	130
Tabela 3.4.	Zalety i wady centralizacji i decentralizacji zarządzania zasobami ludzkimi (HRM)	131
Tabela 3.5.	Cztery profile relacji, zarządzania i współpracy pomiędzy rządem a kolektywami lokalnymi	156

Tabela 4.1.	Intensywność iluzji fiskalnych mierzona udziałem procentowym wybranych odpowiedzi radnych w odpowiedziach ogółem (w proc.)	179
Tabela 4.2.	Zmienne i źródła danych wykorzystane w badaniach	184
Tabela 4.3.	Miary wielkości sektora publicznego, decentralizacji i tzw. <i>fiscal collusion</i>	187
Tabela 4.4.	Empiryczne wyniki badań wpływu federalizmu na rozmiary sektora publicznego – przegląd	192
Tabela 4.5.	Wybrane badania empiryczne poświęcone decentralizacji i wzrostowi gospodarczemu w układzie chronologicznym	200
Tabela 4.6.	Udział podatków lokalnych (z wyłączeniem składek na ubezpieczenia społeczne) w dochodach budżetów lokalnych w latach 2009–2019 (w proc.)	206
Tabela 4.7.	Mechanizmy wzmacniające odpowiedzialność w sektorze publicznym	212
Tabela 5.1.	Źródła finansowania samorządu terytorialnego a potencjał administracji lokalnej – od modelu zdecentralizowanego do modelu scentralizowanego	234
Tabela 5.2.	Wymiary koncepcji zarządzania administracją publiczną według Hooda	260
Tabela 5.3.	Ekonomia instytucji	265
Tabela 5.4.	Zjawiska o charakterze ciągłym i skokowym a problem Lewiatana	276
Tabela 5.5.	Decentralizacja fiskalna w świetle aktualnych wyzwań	280
Rysunek 5.1.	Efekty zewnętrzne a rozproszenie preferencji pomiędzy regionami	246
Rysunek 5.2.	Obszary decentralizacji fiskalnej a ograniczanie państwa Lewiatana w kontekście współczesnych wyzwań	280