

JACEK KULAWIK

DOI: 10.5604/00441600.1218197

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

Warszawa

## FEDERALIZM FISKALNY A ROZWÓJ WIEJSKI

### Abstrakt

*Rozwój wsi zazwyczaj utożsamiany jest z rozwojem lokalnym, a więc złożonym, długotrwałym i wielorako uwarunkowanym ewolucyjnym procesem pozytywnych i pożądaných zmian ilościowych i jakościowych, których łącznym wyrazem jest poprawa efektywności i produktywności podmiotów i instytucji ekonomicznych oraz użyteczności uzyskiwanej przez gospodarstwa domowe. Proces ten objaśniany, modelowany oraz sterowany politycznie może być przez odwołanie się do paradygmatu tradycyjnego, nowego paradygmatu rozwoju obszarów wiejskich, a ostatnio także do koncepcji polityki spójności tychże obszarów (Kierunki przeobrażeń..., 2015). Wśród determinant ekonomicznych, społecznych, środowiskowych, politycznych, instytucjonalnych i kulturowych rozwoju wsi wprost trudno doszukać się nawet podstawowych koncepcji i kategorii fiskalnych. Tymczasem, przykładowo, podatki i inne daniny publiczne oraz dotacje i subwencje bardzo mocno oddziałują na potencjał finansowy terenowych osób prawnych (np. gmin), funkcje produkcji i kosztów, możliwości rozwojowe firm i dobrobyt, a także jakość życia mieszkańców wsi. W tym kontekście podstawowym celem artykułu jest wypełnienie luki poznawczej i poszerzenie zestawu narzędzi politycznego sterowania rozwojem wiejskim. Uczyniono to przez odwołanie się do koncepcji federalizmu fiskalnego, przybliżając m.in. argumenty na rzecz decentralizacji i centralizacji fiskalnej, mechanizmy oraz skutki fiskalnych i międzyregionalnych efektów zewnętrznych wraz z instrumentami ich internalizacji, by na końcu zająć się problemem optymalizacji wielkości wspólnot lokalnych.*

**Słowa kluczowe:** decentralizacja fiskalna, federalizm fiskalny, hipoteza Tiebouta, rozwój wsi, teoria dóbr klubowych Buchanana.

## Podstawy federalizmu fiskalnego

Przez federalizm fiskalny rozumie się subdyscyplinę finansów publicznych, która zajmuje się funkcjami różnych szczebli administrowania państwem oraz ich wzajemnymi oddziaływaniami (Oates, 2001; Rosen i Gayer, 2013). W ramach teorii federalizmu fiskalnego rozróżnia się podejście normatywne oraz pozytywne (Blankart, 2011). Pierwsze, w ujęciu najbardziej ogólnym, koncentruje się na określeniu optymalnej wielkości terenowej osoby prawnej, a więc np. gminy, oraz na wypracowaniu zasad podziału zadań, źródeł ich finansowania i odpowiedzialności między wszystkimi szczeblami i typami jednostek składających się na zarządzanie państwem. To bardzo złożone problemy optymalizacyjne, w których uwzględnia się zróżnicowanie preferencji członków poszczególnych wspólnot, korzyści i niekorzyści skali dostarczania dóbr/usług publicznych, stopień zintegrowania związanych z tym procesów oraz możliwość kontraktowania ww. dóbr na odpowiednich rynkach. W praktyce najczęściej korzysta jednak się z reguł i zasad przybliżonych, wśród których centralne miejsce zajmuje zasada subsydiarności, nazywana też zasadą pomocniczości. Orzeka ona, że dana funkcja powinna być realizowana najpierw na najniższym poziomie struktury organizacji społeczeństwa, a więc w rodzinie. Dopiero gdy wyższy jej szczebel, np. sołectwo lub gmina, udowodnią, że tę funkcję wykonają sprawniej, można mu ją przydzielić. Procedura ta jest kontynuowana aż dokona się przyporządkowania wszystkich funkcji i zadań do odpowiednich szczebli i instytucji. W konsekwencji, czyste dobra publiczne dzieli się na lokalne, regionalne, krajowe, ponadkrajowe i globalne. Rozumowanie powyższe implikuje też, że dostarczanie lokalnych i regionalnych dóbr/usług publicznych powinno być generalnie zdecentralizowane. Natomiast korzyści skali i regionalne zewnętrzne efekty sieciowe (*the spillovers*) są argumentami na rzecz centralizacji zaspokajania potrzeb społecznych. Możliwość nabycia niektórych usług na rynku znacznie modyfikuje proces wyznaczania minimalnej wielkości terenowej osoby prawnej, niekiedy czyniąc takie rozważania wręcz bezprzedmiotowymi. Małe zatem, na przykład, gminy mogą lepiej odpowiadać preferencjom ich mieszkańców, a ich władze mogą być łatwiej rozliczane. Duże możliwości sprawnego funkcjonowania takich jednostek oferują też różne formy współpracy w ramach samorządu terytorialnego. Pewne sugestie co do istoty i praktyki federalizmu fiskalnego oferuje przy tym dorobek H.R. Coase'go oraz C.A. Pigou. U tego pierwszego znajdziemy, że negocjacje między samorządami co do określonych praw, dotyczących generalnie internalizacji efektów wewnętrznych, mogą doprowadzić do rozwiązania efektywnego Pareto, jeśli między podatnikami lub ponoszącymi koszty, decydentami i beneficjentami występuje instytucjonalna zgodność (kongruencja) (Coase, 1960). Korzystając natomiast z koncepcji Pigou, efektywność tą można próbować osiągać przez odwołanie się do cen rzadkości dóbr, a więc nakładając podatki lub subsydiując określone zachowania czy usługi albo korzyści zewnętrzne. Większe szanse przyznaje się przy tym teorematowi Coase'go (Blankart, 2011).

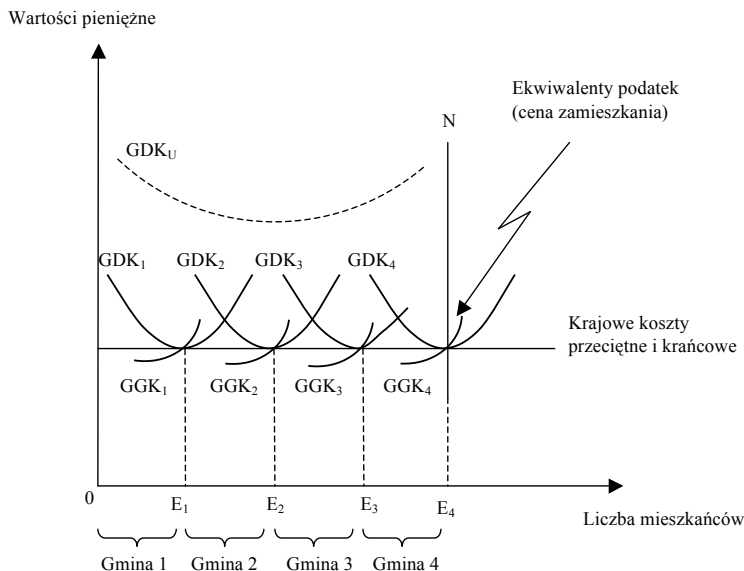
Pozytywna teoria federalizmu fiskalnego traktuje terenowe osoby prawne jako autonomiczne podmioty, które ze sobą konkurują. Mamy tu zatem oczywistą analogię do funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Zgodnie z tym, *per analogiam* do koncepcji „niewidzialnej ręki rynku”, istnieją obok siebie małe, średnie i duże jednostki samorządu terytorialnego, tak jak w dowolnej branży koegzystują firmy małe, duże i średnie. Struktura zarządzania państwem i optymalna wielkość terenowej osoby prawnej wyłaniają się tu jako proces endogeniczny. Mając to na uwadze, społeczeństwa uchwalają konstytucje lub akty prawne albo tworzą instytucje im równoważne, by w ten sposób móc korygować niesprawności tego specyficznego „rynku”, a więc zbliżyć się do efektywności Pareto i gwarantować prawa oraz swobody obywatelskie.

Centralne miejsce w pozytywnej teorii federalizmu fiskalnego zajmuje hipoteza/model Ch. Tiebouta (Tiebout, 1956). Ekonomista ten koncentrował się początkowo na rozpoznaniu preferencji wspólnot lokalnych, dochodząc do wniosku, iż ich mieszkańcy porównują koszty związane z dostarczaniem usługami w postaci płaconych podatków, głównie od nieruchomości, z uzyskiwanymi w zamian korzyściami. Jeśli relacja ta nie wypada dla nich zadowolająco, to zmieniają miejsce zamieszkania, co znajduje wyraz w jego słynnym sformułowaniu, iż „głosują nogami”. Całość hipotezy jest konstrukcją składającą się z następujących założeń:

- występuje instytucjonalna zgodność/kongruencja wszystkich lokalnych aktorów politycznych. Ich preferencje są znane i niezmiennie w czasie. Aktorzy ci dysponują też kompletnymi informacjami;
- nie pojawiają się efekty zewnętrzne, które redukowaliby efektywność;
- koszty mobilności (przemieszczenia się) są zerowe, a mieszkańcy są w stanie na bieżąco znajdować najbardziej odpowiadające im kombinacje: podatki, czyli ceny lokalnego dobra publicznego – korzyści z jego „konsumpcji”;
- koszt jednostkowy dobra publicznego jest stały i pokrywany/finansowany przez nakładanie podatku od nieruchomości, którego stawki są zróżnicowane między wspólnotami;
- istnieje ograniczona liczba terenowych osób prawnych, ale wystarczająco duża, by można zmieniać miejsce zamieszkania (Blankart, 2011; Brümmerhoff, 2011; Gruber, 2015; Rosen i Gayer, 2013; Stiglitz i Rosengard, 2015).

Istotę hipotezy Tiebouta zaprezentowano na rysunku 1. Mamy na nim pokazane cztery gminy, które łącznie mają zaspokoić popyt  $N$  dla  $E_4$  mieszkańców w zakresie jednego lokalnego dobra publicznego. Każda gmina „produkuje” to dobro, kierując się minimalizacją kosztów przeciętnych ( $GDK_i$ ). Punkt ich zrównania się/przecięcia się z odpowiednimi krzywymi kosztów krańcowych ( $GGK_i$ ) wyznacza cenę zamieszkania w tym wyobrażonym tylko związku gmin, a więc ekwiwalentne nałożenie podatku od nieruchomości. Te cztery gminy dla Tiebouta, przez analogię do sektora przemysłowego, są swoistą branżą. Zarówno ich mniejsza, jak i większa liczba niż cztery powodowałyby wzrost obydwu ww.

rodzajów kosztów, a w ślad za tym i podatku od nieruchomości. Na rysunku 1 mamy także krzywą  $GDK_u$  obrazującą przebieg kosztów przeciętnych dostarczania ponadlokalnego dobra publicznego, które wymaga jednak większej skali, by można było osiągnąć jej optimum w sensie Pareto.



Rys. 1. Istota hipotezy Tiebouta. Oznaczenia podano w tekście.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Blankart, B.Ch. (2011). *Öffentliche Finanzen in Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München.

Model Tiebouta jest krytykowany z różnych pozycji, chociaż sprawa jest stosunkowo prosta, gdyż przyjęte przez niego założenia są wyobrażeniem pewnego świata idealnego. Tymczasem ludzie nigdzie, nawet w USA, nie są doskonale mobilni, a ostatni kryzys jeszcze chęć do zmiany miejsca zamieszkania na korzystniejszą kombinację: podatki – finansowane z nich usługi publiczne, dodatkowo ograniczył. Z drugiej natomiast strony widzimy, na przykładzie rozszerzenia UE na Wschód, jakim dużym bodźcem do migracji mogą być silne różnicowania dochodowe i poziomu oraz jakości życia. Jeszcze mocniej ten mechanizm „głosowania nogami” działa w przypadku imigracji do Europy z Afryki i Azji. Także konkurencja nigdzie nie jest doskonała, powszechnie występują również fiskalne i przestrzenne sieciowe efekty zewnętrzne, w warunkach globalizacji silnej erozji podlega też lokalna baza podatkowa, a dysparytety dochodowe i poziomu oraz jakości życia mają tendencję co najmniej do utrzymywania się (Hillman, 2009; Rosen i Gayer, 2013; Zimmermann i in., 2012). Mimo tych zastrzeżeń nie powinniśmy zbyt pochopnie lekceważyć dorobku

Ch. Tiebouta, gdyż sporo badań empirycznych co najmniej w części potwierdziło słuszność jego tez, obserwacji i rekomendacji politycznych (Cullis i Jones, 2009; Gruber, 2015; Rosen i Gayer, 2013). Rację ma także D. Brümmerhoff, podkreślając, że to przede wszystkim Tieboutowi zawdzięczamy zwrócenie uwagi na znaczenie konkurencji na poziomie lokalnym w celu poszerzenia oferty dóbr publicznych, niekiedy także i ich potanienia, oraz ułatwienia rozliczania władz (Brümmerhoff, 2011).

To, co wyżej zostało zaprezentowane, określa się jako federalizm fiskalny pierwszej generacji (*a first generation theory of fiscal federalism*, FGT) (Oates, 1972). Istnieje jednak nowsza, druga jego wersja (*a second theory of fiscal federalism*, SGT) (Oates, 2005). Integruje się w niej współczesny dorobek wiedzy i praktyki ze sfery finansów publicznych, mikroekonomii, teorii wyboru publicznego, teorii informacji i regulacji, ekonomii przemysłowej/branży oraz teorii projektowania mechanizmów i kontraktów. W SGT przyjmuje się, że niektóre programy rządowe rzeczywiście prowadzą do pogłębienia przestrzennego zróżnicowania warunków i skuteczności dostarczania dóbr publicznych. Ma to wynikać głównie z niejednorodnego rozkładu wpływów regionów na rząd centralny i dążenia tych pierwszych do przedkładania własnych preferencji nad interesem wspólnym. Drugim założeniem jest powszechność asymetrii informacji w procesach i decyzjach politycznych, co ogólnie przemawia na rzecz zdecentralizowania dostarczania lokalnych i regionalnych dóbr publicznych. Dalej z tego wynika, że w warunkach asymetrii informacji władze wyższego szczebla mają problemy z monitorowaniem zachowań jednostek podległych lub realizujących zlecone funkcje innym agentom ekonomicznym. Można temu starać się przeciwdziałać, nakładając na jednostki subcentralne twarde ograniczenia budżetowe, a więc zachęcając je do polegania na dochodach własnych. W ramach natomiast swobodnego podziału pracy między centrum administracyjnym kraju a niższymi szczeblami struktury rządzenia władze krajowe muszą redukować skutki stochastycznych szoków zewnętrznych. Zawsze i wszędzie należy się jednak liczyć, że będą istniały siły integrujące i dezintegrujące wszelkie struktury administracyjne, a także całe narody i ich wspólnoty.

### **Fiskalne i przestrzenne efekty zewnętrzne**

Już przy okazji charakteryzowania hipotezy Tiebouta wskazywano, iż jednym z jej podstawowych założeń jest brak efektów zewnętrznych. Tymczasem konkurencja między terenowymi osobami prawnymi skutkuje m.in. poziomymi efektami fiskalnymi. Polega to głównie na oferowaniu korzystniejszych zasad opodatkowania mobilnego kapitału. Skrajną jej formą jest „wyścig do dna” (*the race to bottom*). Termin powyższy spopularyzowany został w finansach publicznych i ekonomii środowiskowej przez W.E. Oatesa (Oates, 1999; Oates, 2001). Pojęcie to nie ma jednoznacznego odpowiednika polskiego. Ogólnie oznacza ono konkurowanie jednostek samorządu terytorialnego przez zaniżanie standardów

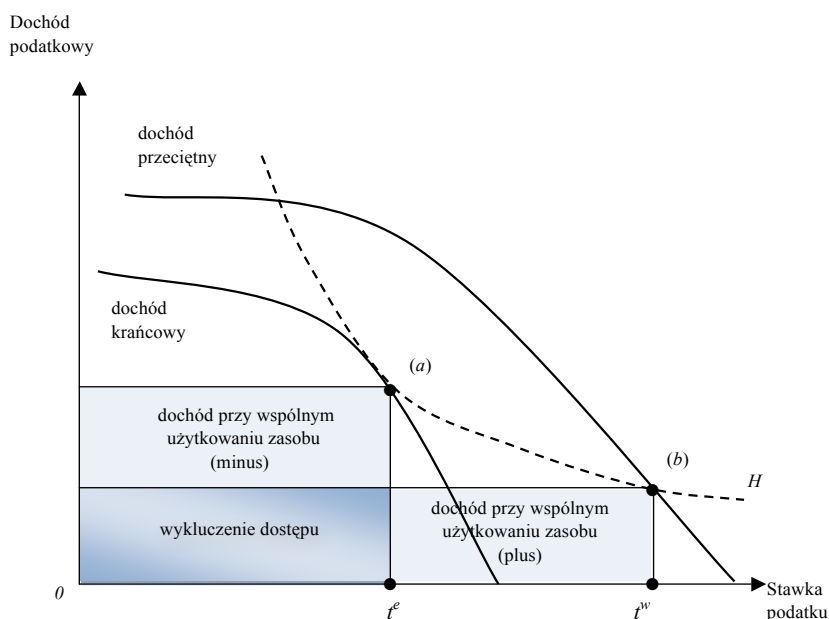
środowiskowych, byleby tylko przyciągnąć mobilny kapitał zewnętrzny. Wciąż utrzymują się kontrowersje, czy konkurencja taka faktycznie ma miejsce. Sam Oates podaje argumenty, że niekiedy może pojawić się nawet „*the race to top*”, a więc „równanie w górę” do wyższych standardów środowiskowych. Jeśli jednak założymy dalej, że zdecydowanie częściej mamy do czynienia z „*the race to bottom*”, komplikuje się jeszcze bardziej finansowanie współczesnej polityki rolnej. Rolnicy mają przecież ograniczone możliwości przyciągania kapitału obcego przez drastyczne zniżanie standardów środowiskowych, ale z drugiej strony ich zaostrzenie podwyższa koszty produkcji. Pokrycie ich przychodami ze sprzedaży produktów rynkowych bywa natomiast z reguły trudne, gdyż rolnicy w swej masie są głównie „cenobiorcami”. Procesy globalizacji i integracji pionowej w agrobiznesie mogą jeszcze dodatkowo osłabiać kondycję ekonomiczną większości gospodarstw. Do tego dochodzą regionalne zróżnicowania warunków i efektywności rolnictwa, a więc i konkurencyjności. Jedynym rozwiązaniem może być wtedy subsydiowanie produkcji rynkowych dóbr prywatnych powstających w rolnictwie. W ten sposób pokrywać można pełne koszty produkcji, bez bezpośredniego jednak internalizowania efektów zewnętrznych w nim powstających. W konsekwencji, jakość środowiska przyrodniczego może się – paradoksalnie – jednak pogarszać. Alternatywą jest wynagradzanie rolników za dodatkowe koszty związane z dostarczaniem dóbr środowiskowych. Tu zagrożeniem może być natomiast ekstensyfikacja gospodarowania, co może zredukować produkcję dóbr rynkowych, szczególnie gdy między nimi a dobrami nierynkowymi występują mniej więcej stałe proporcje w sprzężonym ich „wytwarzaniu”. Wtedy to płatności środowiskowe mogą stać się po prostu pewnym substytutem dóbr rynkowych. Nawet i wówczas produkcja dóbr rynkowych może rosnąć, gdy poprawiać się będzie rentowność całkowita działalności gospodarstwa. Jeśli natomiast „wytwarzanie” dóbr rynkowych i nierynkowych odbywa się w sposób niesprzężony (rozdzielny) albo zmieniają się proporcje sprzężenia, wtedy ilość dóbr pierwszych może maleć, gdy wzrośnie relatywna opłacalność tych drugich. Trzeba w tym miejscu zauważyć jednak, że polityka „zazielenienia” płatności bezpośrednich w UE ściśle łączy się z osiągnięciem również celów środowiskowych. Do tego dochodzą subsydia o charakterze środowiskowym zawarte w drugim filarze WPR. W konsekwencji, producent rolny może w rozmaity sposób rangować cele, do których dąży, i odpowiadające im strategie.

Dzięki ww. kapitałowi poprawia się jednak stan infrastruktury technicznej oraz po części finansowane są też lokalne i regionalne dobra publiczne (Blankart, 2011; Graf, 2005; Scherf, 2011). Z drugiej natomiast strony infrastruktura ta generuje niekiedy poważne koszty eksploatacyjne. Prawdziwy problem pojawia się wtedy, gdy koszty przeciętne dostarczania usług publicznych maleją w całym zakresie służącego do tego potencjału i dodatkowo przekraczają koszty krańcowe. To może sugerować powstanie nadwyżkowego potencjału usługowego. Jego przeciwieństwem jest natomiast zjawisko nadmiernego popytu na

usługi publiczne, a więc efekt zatłoczenia (*a congestion*). Badania empiryczne nie dają rozstrzygnięcia, czy w praktyce dominuje nadwyżka zdolności usługowych w porównaniu do zjawiska zatłoczenia. Powyższy efekt fiskalny może być także skutkiem „jazdy na gapę” mieszkańców sąsiednich wspólnot lokalnych lub regionalnych, którzy nie ponoszą na przykład kosztów stworzenia infrastruktury i jej utrzymania, a korzystają z oferowanych ogółowi udogodnień. Przyczyną tegoż efektu jest zasadniczo migracja ludności. Gospodarstwa domowe nie uwzględniają wówczas, że przeciętne koszty dostarczania dóbr publicznych rosną (maleją), gdy po odpływie (przyływie) mniej (więcej) mieszkańców musi je pokrywać. W konsekwencji sieć osiedleńcza może rozwijać się w niekorzystnym kierunku, co może być przyspieszone dodatkowo przez efekty aglomeracyjne. Jednym ze środków zaradczych może być wprowadzenie systemu subwencji i dotacji wyrównawczych. Nie powinno się jednak lekceważyć także innych instrumentów internalizacji powyższego efektu, a więc dobrowolnych negocjacji między wspólnotami oraz zachęt do tworzenia różnorodnych ich związków. Nie możemy z drugiej strony zapomnieć, że migracje ludności przeciwdziałają kapitalizacji wartości rzadkich zasobów (np. ziemi), która ma miejsce, gdy pojawia się jakiś program publiczny lub wprowadzone są lokalne podatki (Brümmerhoff, 2011; Stiglitz i Rosengard, 2015; Wiesner i in., 2014). Przy interwencji publicznej grupa faktycznych beneficjentów, którymi są na ogół właściciele ww. zasobów, nie musi się pokrywać z jej adresatami, gdyż w ślad za tym zmieniają się ich ceny względne. To dowód na niską efektywność rządowej redystrybucji dochodów i majątku. Jednym z następstw kapitalizacji jest hamowanie przestrzennej mobilności i realokacji zasobów.

Jeśli terenowe osoby prawne na wszystkich szczeblach struktury administracyjnej danego kraju korzystają z tej samej bazy podatkowej (tego samego rodzaju podatku), pojawia się wówczas pionowy efekt fiskalny (Blankart, 2011). Sytuacja ta jest tożsama ze znanym w mikroekonomii i ekonomii środowiskowej zjawiskiem określanym jako „tragedia wspólnego pastwiska”. Istotę powyższego efektu przedstawiono na rysunku 2. Widzimy, że w przypadku możliwości wyłącznego korzystania z jakiegoś podatku terenowa osoba prawna mogłaby stosować jego stawkę równą  $t^e$ , osiągając dochód z tego tytułu w punkcie  $a$  na krzywej dochodu krańcowego. Jeśli jednak inne osoby prawne miałyby „dostęp” do tego samego rodzaju podatku, ww. jednostka musiałaby wybrać stawkę  $t^w$ , by osiągnąć ten sam dochód fiskalny co poprzednio, który oddaje punkt  $b$ , ale położony już na krzywej dochodu przeciętnego. Stawka  $t^e$  jest bezdyskusyjnie korzystniejsza z punktu widzenia dobrobytu społecznego niż stawka konkurencyjna  $t^w$ . Powszechnym instrumentem przeciwdziałania zarysowanej powyżej konkurencji podatkowej i zagrożeniu w postaci pojawienia się pionowych efektów fiskalnych jest prawne regulowanie zasad podziału dochodów podatkowych z tego samego źródła między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Nie wyklucza to automatycznie konfliktów na tym tle, gdyż proporcje

te nie są w stanie idealnie odzwierciedlić położenia finansowego gmin, powiatów, województw i budżetu centralnego, nie osłabiając starań tych szczebli o umacnianie własnej bazy podatkowej. Tworzone w ślad za tym systemy korelacyjno-wyrównawcze nie są dlatego nigdzie w świecie konstrukcjami doskonałymi. Wykorzystywane w nich subwencje i dotacje same, niestety, mogą prowadzić do pogłębienia się skutków pionowych i poziomych zewnętrznych efektów fiskalnych. Z dotacjami i subwencjami korekcyjno-wyrównawczymi łączy się jeszcze jedno zagrożenie, a mianowicie pojawienie się „efektu lepu na muchy” (*the flypaper effect*). Ogólnie oznacza on sytuację, w której władze regionalne lub lokalne chętniej wydają fundusze otrzymane od rządu centralnego w ramach mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w formie dotacji i subwencji niż dochody uzyskiwane przez mieszkańców, np. w postaci redukcji ogólnokrajowych podatków, oraz z ich opodatkowania publicznymi daninami i opłatami lokalnymi (Gramlich, 1969; Henderson, 1968). R.P. Inman uznaje to za anomalie, gdyż zgodnie z zasadą zamienności funduszy, źródło ich pochodzenia nie powinno mieć wpływu na optymalną ich alokację (Inman, 2008).



Rys 2. Pionowy fiskalny efekt zewnętrzny jako ilustracja problemu wspólnego użytkowania zasobów („tragedia wspólnego pastwiska”).

Oznaczenia:  $t^e$  – liniowa optymalna na gruncie dobrobytu stawka podatku nałożona na wspólną podstawę opodatkowania, z której wykluczono inne uprawnione podmioty;  $t^w$  – stawka podatku odniesiona do hiperboli równoosiowej pozwalająca uzyskać taki sam jak przedtem dochód podatkowy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Blankart, B.Ch. (2011). *Öffentliche Finanzen in Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München.

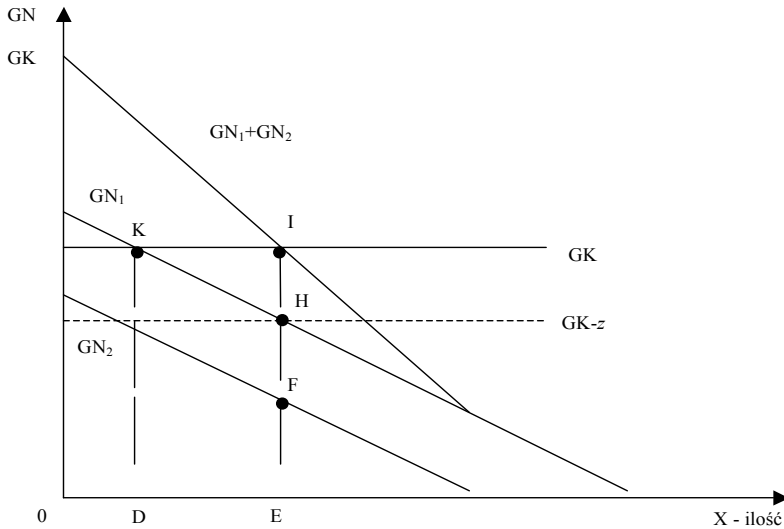


Międzyregionalne/przestrzenne/sieciowe efekty zewnętrzne (*spillovers*) to pozytywne i negatywne oddziaływanie jednych terenowych osób prawnych na inne jednostki tego typu znajdujące się w ich bliskim otoczeniu (Brümmerhoff, 2011; Nowotny i Zagler, 2009; Zimmermann i in., 2012). Ich pierwotnym źródłem jest niezgodność kompetencji w zakresie zadań, wydatków i dochodów fiskalnych, czyli brak ekwiwalencji fiskalnej, która wyraża się w niezgodności instytucjonalnej między beneficjentami lokalnych i regionalnych dóbr publicznych, podmiotami je finansującymi i osobami oraz grupami podejmującymi związane z nimi decyzje polityczne. Jeśli zatem gmina pierwsza, na przykład, dostarcza lokalne dobro publiczne, z którego korzystają także gminy sąsiednie, to mamy do czynienia z tzw. wylewaniem się (*spillouts*), a więc z międzyregionalnym przychodem zewnętrznym. Przykładem może być tu rozbudowa sieci drogowej albo bazy rekreacyjno-wypoczynkowej. Gdy natomiast gmina pierwsza korzysta z udogodnień stworzonych przez gminę/gminy otaczające, to pojawia się wówczas tzw. *spillins*, czyli tzw. wlewanie się. Często spotykamy się także z międzyregionalnymi kosztami zewnętrznymi, głównie w postaci przemieszczających się emisji zanieczyszczeń czy skutkami nieracjonalnego gospodarowania przestrzenią, albo w formie tzw. eksportu podatków, czyli ich przerzucaniem na inne wspólnoty terytorialne. Negatywne następstwa alokacyjne *spillovers*, a więc i straty dobrobytu społecznego z tego tytułu są tym większe, im mniejsze są wspólnoty lokalne odpowiedzialne za dostarczenie dobra publicznego. Ważną determinantą są przy tym charakterystyki techniczno-technologiczne procesów „produktowania” powyższych dóbr. Generalnie przyjmuje się, że fakt pojawienia się *spillovers* przemawia na rzecz centralizacji tychże procesów i stosowania poziomych instrumentów kompensacji fiskalnej. Trzeba mieć jednak świadomość, że każda strategia internalizacji *spillovers* musi uwzględniać dodatkowo, iż ich źródłem są również migracje ludności, zmieniające m.in. wielkość i stabilność lokalnej bazy podatkowej, z której w pierwszym rzędzie powinny być finansowane lokalne usługi publiczne.

Pogłębiającą analizę *spillovers* zaprezentował m.in. D. Brümmerhoff (Brümmerhoff, 2011). Autor ten przyjął, iż istnieją dwie gminy, z których pierwsza stworzyła pewien obiekt infrastrukturalny, druga natomiast również z niego korzysta, w ogóle go nie współfinansując. Mamy tu zatem przykład *spillins*, a gmina druga zachowuje się jako klasyczny gapowicz. Oznaczając dalej przez  $GN_1$  i  $GN_2$  korzyści krańcowe uzyskiwane z usługi infrastrukturalnej przez obydwie gminy, a przez  $GK$  koszty krańcowe jej dostarczania (przyjęto upraszczający warunek, że  $GK = GK_1 = GK_2 = \text{const.}$ ), otrzymujemy następujący warunek efektywności:

$$GN_1 + GN_2 = GK \quad (1)$$

W tym momencie warto odwołać się do rysunku 3. Jeśli teraz gmina pierwsza będzie uwzględniała potrzeby swoich tylko mieszkańców, ich korzyść krańcowa będzie dokładnie równa kosztowi krańcowemu, co wyraża ilość  $OD$ . Gmina druga w ogóle wtedy nie oferowałaby tej usługi, gdyż dla niej mamy  $GK > GN_2$ . Optymalny społecznie rozmiar usługi wynosi w tym przypadku jednak  $OE$ . Może to się zdarzyć, gdy gmina pierwsza w ramach dobrowolnych negocjacji zdoła nakłonić gminę drugą do współfinansowania dostarczania usługi infrastrukturalnej, by wspólna krzywa korzyści krańcowych ( $GN_1 + GN_2$ ) przecięła się z krzywą kosztów krańcowych w punkcie  $I$ . Innym rozwiązaniem może być propozycja szczybla ponadlokalnego, który udzielając jednostkowej subwencji Pigou, oznaczonej jako  $z$ , zarazem równej korzyści krańcowej  $EF$  uzyskanej przez gminę drugą, by gmina pierwsza zgodziła się powiększyć rozmiar usługi do poziomu optymalnego społecznie. Szczybel ten musi jednakże znać dokładne przebiegi funkcji korzyści i kosztów krańcowych. W praktyce problem może się daleko bardziej skomplikować, bo gmina pierwsza może przecież, na zasadzie gapowicza, korzystać z usług oferowanych przez gminę drugą. Z zasady ekwiwalencji fiskalnej wynika, że poszczególne *spillovers* powinny być internalizowane oddzielnie, a więc bez ich kompensowania, czyli posługiwania się saldem netto rozliczeń wzajemnych. Saldo to natomiast jest w zupełności wystarczające do określenia alokacyjnych korzyści netto z internalizacji wszystkich *spillovers*.



Rys 3. Istota międzyregionalnego efektu zewnętrznego (*spillovers*). Oznaczenia symboli podano w tekście.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Brümmerhoff, D. (2011). Finanzwissenschaft, 10. Auflage, Oldenbourg Verlag, München.

## Decentralizacja fiskalna

Przez decentralizację rozumie się zazwyczaj przekazywanie władzy i władztwa fiskalnego, funkcji, zasobów (środków materialnych i funduszy) oraz odpowiedzialności na niższe jednostki w dowolnej strukturze zarządzania hierarchicznego. Jak widać, takie ujęcie ma walor uniwersalny, gdyż odnosi się zarówno do pojedynczego podmiotu gospodarczego, jak i do państwa oraz rozmaitych układów ponadkrajowych. Przeciwnieństwem decentralizacji jest centralizacja funkcji, zasobów i odpowiedzialności. Rzeczywiście funkcjonujące systemy społeczno-ekonomiczne i polityczne szukają każdorazowo najwłaściwszego w danych warunkach i czasie ułożenia się na kontinuum wyznaczonym przez wymiary: decentralizacja – centralizacja. Proces wyboru powyższego punktu równowagi ma zatem charakter pewnej ewolucji i jest szeroko uwarunkowany oraz zrelacjonowany w odniesieniu do dwóch równie ważnych zjawisk, jakimi są deregulacja i liberalizacja. Wtedy zasadne jest jednak mówienie o decentralizacji wtórnej, czyli korygującej już istniejące rozwiązania w zakresie podziału władzy, zasobów i obowiązków między centrum i peryferia. Może się również pojawić decentralizacja pierwotna, a więc wprowadzana po raz pierwszy w danym kraju. Z przypadkiem takim mieliśmy do czynienia np. w naszym regionie Europy, gdy rozpoczął się proces transformacji społeczno-ekonomicznej pod koniec ub. stulecia. W tym kontekście nie może zaskakiwać, że decentralizacja może niejako falować, a więc po okresie jej przyspieszenia może następować jej spowolnienie, by później znów pojawiała się wtórna decentralizacja. Czasami mieliśmy wręcz do czynienia ze swoistą modą na decentralizację, jak np. w latach 90. ub. wieku. W tym kontekście, przez decentralizację fiskalną należy rozumieć przekazywanie jednostkom niższym w podziale administracyjnym kraju władztwa w zakresie podatków i opłat oraz prawa do otrzymywania subwencji i dotacji od szczebli zwierzchnich (Bywalec, 2012).

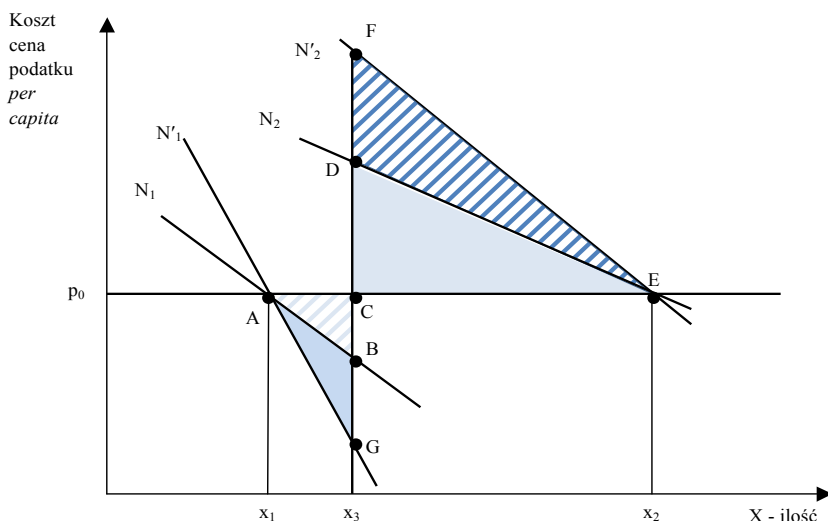
Ważnym pojęciem w federalizmie fiskalnym jest teoremat decentralizacyjny, sformułowany przez W.E. Oatesa w 1972 roku (Oates, 1972). To także pewna propozycja normatywna. Orzeka on, że w sytuacji braku oszczędności kosztowych, przy scentralizowanym dostarczaniu lokalnych dóbr publicznych i możliwych międzyregionalnych sieciowych efektach zewnętrznych, dobrobyt społeczny będzie zawsze co najmniej tak wysoki (zazwyczaj jest jednak wyższy), jeśli poziomy ich konsumpcji w każdym regionie odpowiadają warunkom efektywności Pareto w porównaniu do przypadku, w którym konsumpcja ta byłaby jednakowa we wszystkich regionach (Oates, 1999). Jasno z tego wynika, że dobra publiczne powinny być dostarczane, całkiem teoretycznie rzecz biorąc, w schematach zdecentralizowanych, jeśli mają one charakter regionalny i lokalny. Wielkość korzyści ekonomicznych możliwych do uzyskania dzięki stosowaniu zdecentralizowanego „wytwarzania” publicznych dóbr lokalnych w stosunku do systemu scentralizowanego, z jednakowym w skali kraju poziomem ich konsumpcji, zależy przy tym od elastyczności cenowej popytu na nie i różnic kosztów ich oferowania

między jurysdykcjami. Korzyści te generalnie zmieniają się przy tym odwrotnie proporcjonalnie do kształtowania się elastyczności popytu. Jeśli natomiast koszty „wytwarzania” są jednakowe między regionami, ale popyt się różni, wtedy rozmiary strat dobrobytu społecznego w scentralizowanym, jednakowym w skali kraju, dostarczaniu interesujących nas dóbr i usług rosną wraz z nieelastycznością popytu w warunkach *ceteris paribus*. Jeśli jednak źródłem różnic w efektywnym, w sensie Pareto, poziomie „wytwarzania” powyższych dóbr i usług są różnice kosztów, wtedy zyski z fiskalnej decentralizacji pozostają w relacji przeciwnej do sytuacji, w której czynnikiem różnicującym jest wielkość popytu. Zyski te wówczas zmieniają się w sposób zgodny ze zmianami elastyczności cenowej popytu. Warto dodać, że identycznie zachowuje się strata dobrobytu wywołana opodatkowaniem, tj. zmienia się zgodnie z kierunkiem zmian elastyczności cenowej popytu. Większość badań ekonometrycznych pokazuje, że popyt na lokalne dobra publiczne jest zazwyczaj wysoce nieelastyczny względem ich cen. Oznacza to, że zdecentralizowane ich dostarczanie i finansowanie oferuje potencjalnie dużą poprawę dobrobytu społecznego. To argument silnie wspierający reformy decentralizacyjne, dobrze osadzony w ekonomii pozytywnej, który musi być jednak cały czas konfrontowany z zagrożeniami i granicami praktycznego delegowania uprawnień i zadań publicznych na niższe jednostki samorządu terytorialnego.

Naturalną implikacją płynącą z ww. teorematu decentralizacyjnego jest uzasadnienie dla zdecentralizowanego również finansowania regionalnych i lokalnych dóbr publicznych. Dodatkowo za takim rozwiązaniem przemawia także wspomniana już wcześniej przewaga informacyjna władz regionalnych i lokalnych nad centrum decyzyjnym kraju oraz powszechne w większości państw ograniczenia formalnoprawne arbitralnego preferowania jednych jurysdykcji kosztem innych.

Ewentualne korzyści z wszelkiej decentralizacji można ujmować jako przeciwieństwo strat dobrobytu społecznego z racji centralizacji. Te ostatnio, w ślad za pracą W. Oatesa z 1991 roku, w sposób bardzo interesujący przedstawił D. Brümmerhoff, co ujęto na rysunku 4 (Brümmerhoff, 2011). Mamy tu dwa regiony, które mają dostarczać swoim mieszkańcom określone dobro publiczne, przy czym ich preferencje są jednakowe tylko w ramach regionów. Preferencje te wyrażone zostały za pomocą krzywych popytu  $N_1$  i  $N_2$ . W dostarczaniu dobra publicznego nie mamy do czynienia z korzyściami skali, a więc jego koszt na mieszkańca jest stały i wynosi  $p_0$ . Ponadto nie pojawiają się tu żadne zewnętrzne efekty fiskalne ani międzyregionalne (*spillovers*). Jeśli dobro oferowane jest w sposób zdecentralizowany, wielkości optymalne wyniosą odpowiednio  $x_1$  i  $x_2$ . Gdyby jednak w toku negocjacji politycznych zdecydowano się na system scentralizowany, rozmiar usługi wyniósłby  $x_3$ , a więc byłby zbyt duży dla regionu pierwszego, ale niewystarczający dla regionu drugiego. Ta różnica jest właśnie źródłem strat dobrobytu społecznego. Zgodnie z tym trójkąt *ABC* oznaczać będzie właśnie tę stratę dla regionu pierwszego. Formalnie jest ona

nadwyżką przyrostu kosztów (prostokąt  $x_1ACx_3$ ) nad dodatkowymi korzyściami (trapez  $x_1ABx_3$ ). W przypadku, z kolei, regionu drugiego uszczuplenie dobrobytu obrazuje trójkąt  $CDE$ . Łączna strata dobrobytu z powodu centralizacji będzie rosła wraz z pogłębianiem się zróżnicowania preferencji mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych. Ważną jej determinantą są także elastyczności popytu na dobra publiczne względem ich kosztów, a w zasadzie obciążeń podatkowych nakładanych na mieszkańców, co w literaturze określa się jako cenę podatku (Johansen, 1963). Generalnie, strata dobrobytu rośnie, gdy popyt jest mniej elastyczny. Na rysunku 4 pokazano to za pomocą nowych krzywych popytu  $N'_1$  i  $N'_2$ , które powstały przez obrót pierwotnych krzywych  $N_1$  oraz  $N_2$ , względem punktów  $A$  i  $E$ .



Rys 4. Strata dobrobytu społecznego z racji scentralizowanego dostarczania dobra publicznego. Oznaczenia podane zostały w tekście.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Brümmerhoff, D. (2011). Finanzwissenschaft, 10. Auflage, Oldenbourg Verlag, München.

Poza precyzyjniejszym dostosowaniem oferowanych dóbr publicznych do preferencji mieszkańców jednostek subcentralnych, a więc efektywniejszą alokacją, na rzecz systemu zdecentralizowanego mają przemawiać jeszcze:

- możliwość wpływania obywateli na podejmowane decyzje polityczne oraz ich przejrzystość i rozliczalność władz lokalnych i regionalnych;
- lepsza reprezentacja i ochrona interesów mniejszościowych grup mieszkańców;
- stymulowanie międzyjurysdykcyjnej konkurencji ekonomicznej i fiskalnej, eksperymentowanie i wdrażanie innowacji instytucjonalnych oraz fiskalnych;

- dostarczanie informacji i upowszechnianie się wiedzy oraz dobrych praktyk rządzenia i administrowania na poziomie lokalnym i regionalnym (Nowotny i Zagler, 2009; Rosen i Gayer, 2013; Scherf, 2011);

Z drugiej strony natomiast systemy zdecentralizowane tworzą dwa zagrożenia:

- w postaci strat efektywności z racji występowania pionowych i poziomych efektów fiskalnych oraz międzyregionalnych efektów zewnętrznych (*spillovers*);
- pogłębiania się nierówności w podziale dochodów i majątku obywateli oraz zróżnicowań lokalnych i regionalnych warunków życia i szans rozwojowych oraz życiowych, spowodowanych m.in. odmiennym wyposażeniem w zasoby naturalne i udogodnienia środowiskowe (Blankart, 2011; Stiglitz i Rosengard, 2015; Zimmermann i in., 2012).

Paradoksalnie nadmiar bogactw naturalnych może prowadzić do problemów, a więc m.in. do tzw. zagadki przekleństwa obfitości zasobów naturalnych (*the natural resource curse*). Fenomen ten na przełomie XX i XXI wieku opisali D.J. Sachs i A.M. Warner, wskazując, iż między tymi zasobami a wzrostem gospodarczym wyrażanym poziomem PKB per capita, istnieje ujemna korelacja. Pogłębienia wiedzy nt. źródeł wspomnianej zagadki i wpływu na nią m.in. decentralizacji fiskalnej ostatnio dokonali P. Perez-Sebastian i D. Raveh (Perez-Sebastian i Raveh, 2016). Od razu trzeba dodać, że wśród zmiennych objaśniających kształtowanie się PKB per capita znajdowały się zasoby: podglebia, gruntów pod zasiewami, pastwiska, lasy oraz obszary chronione. Natomiast decentralizację fiskalną ujęto jako udział dochodów własnych jednostek subcentralnych w ich wydatkach ogółem.

Perez-Sebastian i Raveh w pierwszej części swojej analizy empirycznej generalnie potwierdzili ustalenia Sachsa i Warnera. Do identycznych wniosków doszli także, gdy próbę badanych krajów powiększyli i znacznie wydłużyli szereg czasowy. Z wyjątkiem zmiennej objaśniającej „zasoby podglebia” pozostałe zmienne związane z zastosowaniem ziemi również były ujemnie skorelowane ze wskaźnikiem PKB per capita. Podobnie zachowywała się zmienna „decentralizacja fiskalna”.

Wspomniana dwójka badaczy w tym kontekście doszła do wniosku, że obserwowane zależności można próbować objaśniać za pomocą dwóch kanałów/mechanizmów: politycznego i rynkowego.

Pierwszy polega na tym, że pojawienie się nadzwyczajnych dochodów budżetowych na skutek eksploatacji nowo udostępnionych zasobów naturalnych w regionach biednych i odległych od centrów aglomeracyjnych intensyfikuje pogoń za rentą wśród ich włodarzy, aktywność grup interesu i korupcję. W konsekwencji, ilość dostarczanych dóbr publicznych, produktywność całkowita zasobów i produkcja dóbr pozostałych może być mniejsza niż bogactwa naturalne. To prosta droga do pojawienia się już wspomnianej „klątwy obfitości zasobów

naturalnych”. Stanie się tak, gdy negatywne następstwa nadzwyczajnych dochodów z eksploatacji nowo udostępnionych zasobów w danym regionie rozprzestrzenia się na wszystkie pozostałe sektory w danej gospodarce narodowej.

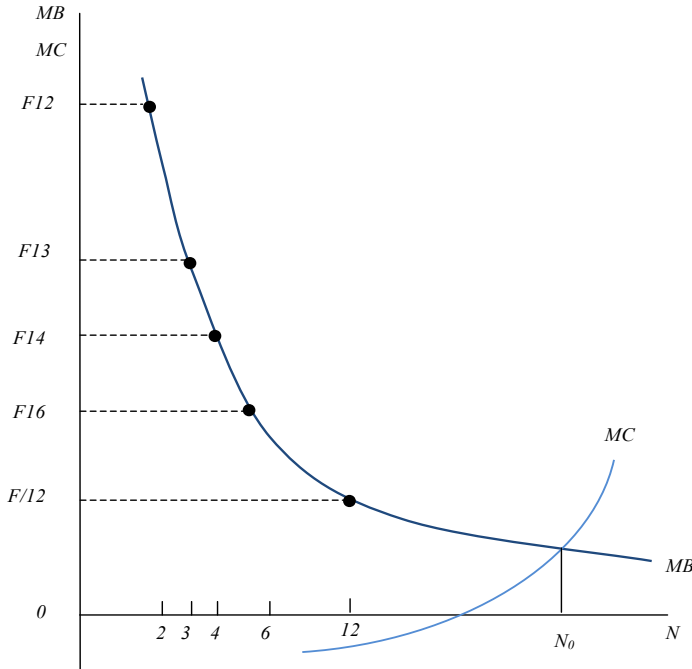
Kanał rynkowy sprowadza się do tego, że udostępnienie do eksploatacji zasobów naturalnych powoduje poprawę pozycji takich lokalizacji w międzyjurysdykcyjnej konkurencji fiskalnej, a więc mogą one stosować np. niższe stawki podatków, co przyciąga mobilny kapitał. Cierpią na tym regiony pozostałe, które mogą efektywniej wykorzystywać całość zasobów czynników produkcji. Zagrożenie „kłątwą” i jej rozmiary są wielorako zdeterminowane, ale ważne miejsce zajmują wśród nich aglomeracyjne efekty zewnętrzne związane ze specjalizacją wg Marshalla oraz dywersyfikacją Jacobiana. Perez-Sebastian i Raveh w swojej analizie efekty powyższe połączyli z miarą decentralizacji w człon interakcyjny. W rezultacie był on także ujemnie skorelowany ze stopą wzrostu realnego PKB per capita. Ujemna okazała się również korelacja, gdy zmienną objaśniającą był człon interakcyjny w postaci iloczynu wskaźnika decentralizacji fiskalnej i zasobów naturalnych. Generalnie przy tym uzyskano, że zagrożenie „kłątwą” jest większe w krajach rozwijających się.

### Optymalizacja wielkości wspólnoty lokalnej

Tradycyjnie przez wielkość powyższej wspólnoty w finansach publicznych rozumie się liczbę jej mieszkańców. Powszechnie rozważania związane z optymalizacją rozmiarów wspólnoty odwołują się do teorii dóbr klubowych, zaprezentowanej w 1965 roku przez M.J. Buchanana (Buchanan, 1965). Dobra te to zasoby i usługi, w przypadku których nie obowiązuje w pełni zasada niekonkutowania przy wspólnym ich wykorzystywaniu. Oznacza to, że dopuszcza się tu pewien zakres konkurencji, o ile nie przekroczony zostanie ww. poziom zatłoczenia (*a congestion level*). Dostęp do tych dóbr jest zatem ograniczony do pewnej grupy osób fizycznych i prawnych, nazywanej właśnie klubem lub stowarzyszeniem, które gotowe są finansować ich dostarczanie (Brümmerhoff, 2011; Nowotny i Zagler, 2009; Zimmermann i in., 2012). Ogólnie możemy przyjąć, iż dobra klubowe są w istocie niedoskonałymi lokalnymi dobrami publicznymi. Sama zaś teoria Buchanana jest wygodnym narzędziem do badania problemu zatłoczenia, czyli intensywniejszego niż normalne korzystania z określonego dobra lub usługi i optymalizacji wielkości sojuszy, kooperacji terenowych osób prawnych, a więc np. gmin oraz związków międzygminnych i gminno-powiatowych.

Istotę koncepcji Buchanana przybliży rysunek 5. Zakłada się w niej, że członkowie klubu odznaczają się identycznymi preferencjami odnośnie dóbr publicznych i prywatnych (Mueller, 2003). W momencie tworzenia klubu powstają określone koszty stałe  $F$ , które podlegają zasadzie regresji, a więc w określonym przedziale mogą maleć, gdy rośnie liczba klubowiczów ( $N$ ). Wraz z przyjęciem kolejnej osoby do klubu powstają jednak pewne koszty krańcowe  $MC$ . Trzeba jednak od razu wyjaśnić, że chodzi tu o koszty psychiczne. Są one

dodatnie, gdy dany klubowicz preferuje samodzielne korzystanie z usługi, ale ujemne, jeśli woli obecność innych jeszcze osób. Wyrażają one zatem skutki załoczenia. Trzeba je porównywać z korzyściami krańcowymi  $MB$ , które odzwierciedlają m.in. fakt degeneracji kosztów stałych. Równowaga, a więc optimum wielkości klubu ( $N_0$ ), będzie osiągnięta w punkcie przecięcia się krzywych  $MC$  i  $MB$ .



Rys 5. Wyznaczenie optymalnej wielkości klubu. Oznaczenia symboli podano w tekście.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Mueller, C.D. (2003). *Public Choice III*, Cambridge University Press, New York.

Teorię dóbr klubowych można uogólnić w sposób zaprezentowany przez D.C. Muellera (Mueller, 2003). W tym przypadku użyteczność reprezentatywnego klubowicza wynika z dostępności dóbr prywatnych ( $X$ ), publicznych ( $G$ ) oraz wielkości klubu ( $N$ ), co wyraża się jako  $W = U(X, G, N)$ . Stałe koszty funkcjonowania klubu  $F$  odzwierciedla się za pomocą ceny jednostkowej stosownego dobra ( $P_g$ ). W przypadku dobra prywatnego cenę tę oddaje parametr  $P_x$ . Każdy klubowicz odznacza się taką samą funkcją użyteczności, jednakowym dochodem ( $Y$ ) oraz wnosi stałą opłatę z tytułu przynależności do klubu ( $t$ ). Osoba ta będzie dążyć do maksymalizacji całkowitej swojej użyteczności z konsumpcji dóbr prywatnych i klubowych. Oznacza to, iż w przypadku tych drugich – zgodnie z rzeczywistością – dopuszcza się konkurencję między klubami. W tym kontekście przedmiotem maksymalizacji jest następująca funkcja Lagrange'a:



$$L = U(X, G, N) + \lambda(Y - P_x X - t) \quad (2)$$

Ponieważ klub musi mieć zbilansowany budżet,  $t$  musi spełniać warunek  $tN = F + P_g G$ . Po zastąpieniu  $t$  w funkcji powyższej dostajemy:

$$L = U(X, G, N) + \lambda(Y - P_x X - F/N - P_g G/N) \quad (3)$$

Maksymalizując funkcję 3 względem  $X$ ,  $G$  i  $N$ , otrzymujemy warunki pierwszego rzędu istnienia maksimum:

$$\frac{\partial L}{\partial X} = \frac{\partial U}{\partial X} - \lambda P_x = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial L}{\partial G} = \frac{\partial U}{\partial G} - \lambda P_g / N = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial L}{\partial N} = \frac{\partial U}{\partial N} + \frac{\lambda(F + P_g G)}{N^2} = 0 \quad (6)$$

Ze wzorów 4 i 5 otrzymujemy natomiast, że:

$$N \frac{\partial U / \partial G}{\partial U / \partial X} = \frac{P_g}{P_x} \quad (7)$$

Wynika z tego, że ilość oferowanych dóbr klubowych spełniać musi warunek Samuelsona, by czyniono to w sposób zgodny z optymalnością Pareto, tj. suma krańcowych stóp substytucji dóbr klubowych dobrami prywatnymi musi się równać relacji ich cen.

Z kolei ze wzorów 5 i 6 uzyskujemy:

$$N = - \frac{\partial U / \partial G}{\partial U / \partial N} \cdot \frac{F + P_g G}{P_g} \quad (8)$$

Z powyższego otrzymujemy, że powiększanie się liczebności klubu powoduje wzrost zatfoczenia ( $\partial U / \partial N < 0$ ). Jednak  $N$  będzie i tak większe od zera (wzór 8). Optymalna wielkość klubu będzie malała, gdy coraz bardziej odczuwany będzie

dyskomfort z racji większego zatłoczenia. W kierunku wzrostu składu osobowego klubu działac będzie natomiast fakt regresji kosztów stałych.

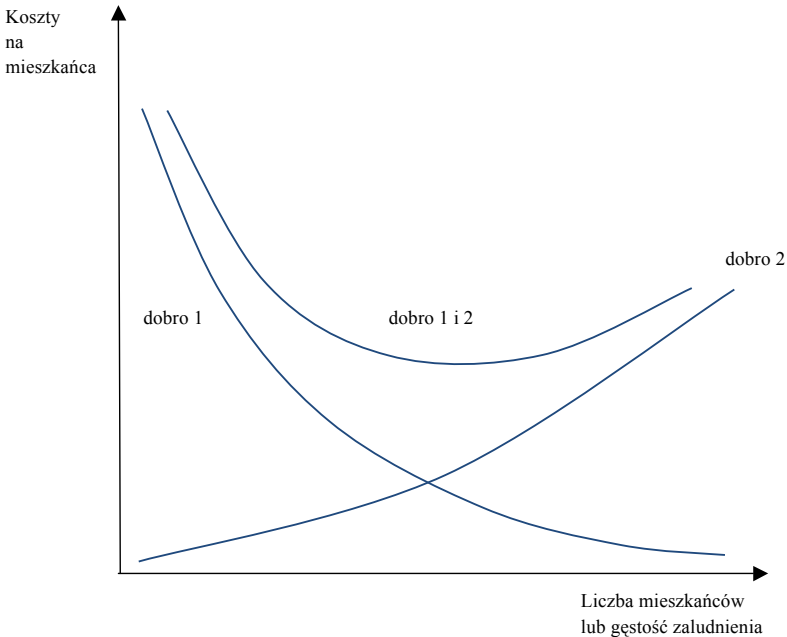
W procedurach optymalizujących wielkość wspólnot lokalnych bezwzględnie trzeba uwzględnić fakt dostarczania przez nie wielu dóbr publicznych o różnych korzyściach skali (Blankart, 2011; Brümmerhoff, 2011; Gruber, 2015; Nowotny i Zagler, 2009; Stiglitz i Rosengard, 2015). Bardzo kompleksowo zależności te analizuje Brümmerhoff (Brümmerhoff, 2011). Autor ten rozważa dwa lokalne dobra publiczne:  $G_1$  i  $G_2$  oraz koszty ich dostarczania wspólnego i rozłączonego na mieszkańca wspólnoty. Mamy tu do czynienia, z jednej strony, ze zjawiskiem superaddytywnej funkcji kosztów:

$$K(G_1 + G_2) > K(G_1) + K(G_2), \quad (9)$$

ale z drugiej strony też z subaddytywną funkcją kosztów:

$$K(G_1 + G_2) < K(G_1) + K(G_2) \quad (10)$$

Przypadki te odzwierciedlono na rysunku 6.



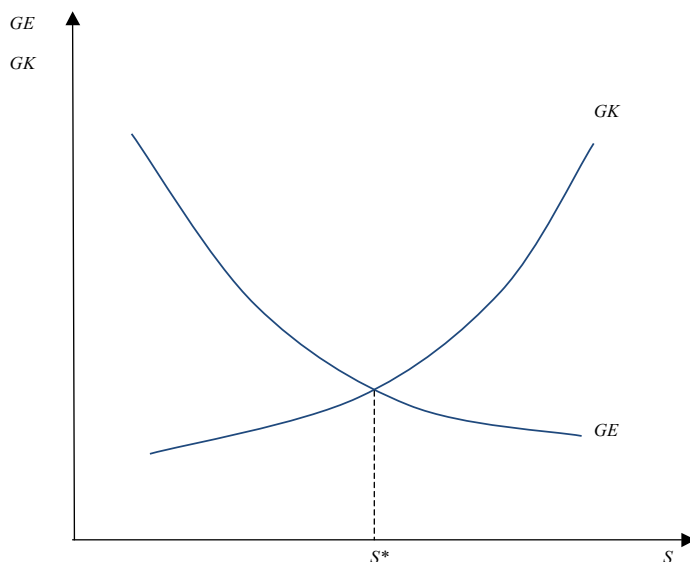
Rys 6. Możliwe przebiegi funkcji kosztów dostarczania lokalnych dóbr publicznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Brümmerhoff, D. (2011). Finanzwissenschaft, 10. Auflage, Oldenbourg Verlag, München.

Znana już z teorii Buchanana degresja kosztów stałych, gdy wzrasta liczba klubowiczów, może być wykorzystana również do analizowania spadku obciążeń podatkowych na mieszkańca wspólnoty lokalnej. Krańcowe oszczędności podatkowe ( $GE$ ) można wyrazić wtedy w funkcji całkowitych dochodów podatkowych ( $T$ ) i liczby mieszkańców wspólnoty ( $S$ ) w poniższy sposób:

$$GE = d(T/s)/ds = -T/s^2 \quad (11)$$

Z drugiej natomiast strony, wraz z powiększaniem się liczby ludności we wspólnocie albo wzrostem gęstości zaludnienia pojawiają się koszty dostarczenia większej podaży dóbr publicznych oraz niedogodności związane z zatłoczeniem. Łączny przyrost kosztów krańcowych ( $GK$ ) będzie oddziaływał w kierunku mniejszej wspólnoty (Brümmerhoff, 2011). Optymalna liczba jej mieszkańców znajdzie się wobec tego w punkcie  $s^*$ , a więc w miejscu przecięcia się krzywych  $GE$  i  $GK$ , co pokazano na rysunku 7.



Rys 7. Optymalna wielkość wspólnoty lokalnej. Oznaczenia podano w tekście.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Brümmerhoff, D. (2011). Finanzwissenschaft, 10. Auflage, Oldenbourg Verlag, München.

Bardzo interesującą i dobrze zoperacjonalizowaną klasyfikacją składowych rozwoju wsi zaprezentowali E. Erjavec i K. Erjavec (Erjavec E., Erjavec K., 2014). Wykorzysta się ją do syntetycznego, ale jakościowego przeanalizowania wpływu rozważanych w artykule jego fiskalnych determinant. Przedstawiono je w zestawieniu 1.

Zestawienie 1

*Syntetyczna jakościowa analiza wpływu scharakteryzowanych w artykule instrumentów fiskalnych na rozwój wiejski*

Determinanta fiskalna	Składowa rozwoju wiejskiego	transfer wiedzy i innowacji	wzrost konkurencyjności, dynamizmu, elastyczności i żywotności podmiotów gospodarczych	integracja łańcucha żywnościowego i lepsze zarządzanie ryzykiem
<b>Hipoteza Tiebouta</b>	może zachęcać, by w ten sposób co najmniej zachować atrakcyjność danej lokalizacji dla jej mieszkańców i podmiotów gospodarczych	bez wątpienia zaostrza konkurencję, w tym także nierówną z racji, na przykład, historycznego i politycznego uprzywilejowania	integracja łańcucha żywnościowego i do zwiększonego ryzyka pewności dostaw; zależności te nie są jednak silne i jednoznaczne	może niekiedy prowadzić do dezintegracji łańcucha żywnościowego i do zwiększonego ryzyka pewności dostaw; zależności te nie są jednak silne i jednoznaczne
<b>Fiskalne efekty zewnętrzne i <i>spillovers</i></b>	mogą być przeszkodą, gdyż sprzyjają fragmentacji przestrzennej i pogarszają klimat do wdrażania innowacji; z drugiej natomiast strony mogą być one wynikiem preferencji fiskalnych dla innowatorów; racjonalny system podatków i subwencji może ułatwić internalizację powyższych efektów oraz innowacje fiskalne i finansowe na bazie zaangażowanych technologii, określane jako fintech	zbyt głęboka pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna oraz nasilenie <i>spillovers</i> mogą być skutkiem, ale i przyczyną żywofowej konkurencji, w tym fiskalnej; z pewnością prowadzi to do silnej polaryzacji sytuacji podmiotów gospodarczych i dużej zmienności ich pozycji konkurencyjnej	stymulowanie fragmentacji przestrzennej dotyczy także łańcucha żywnościowego, co pogłębia regionalne różnicowanie perspektyw jego rozwoju oraz oddziaływania na lokalną i regionalną ekonomikę oraz koniunkturę; bez wątpienia komplikuje to profilowanie ryzyka i zarządzanie nim	stymulowanie fragmentacji przestrzennej dotyczy także łańcucha żywnościowego, co pogłębia regionalne różnicowanie perspektyw jego rozwoju oraz oddziaływania na lokalną i regionalną ekonomikę oraz koniunkturę; bez wątpienia komplikuje to profilowanie ryzyka i zarządzanie nim
<b>Decentralizacja fiskalna</b>	może oddziaływać pozytywnie, o ile wpisywać się będzie w procesy lokalnej przedsiębiorczości i preferencje sektora prywatnego oraz publicznego, jak i ogólny klimat społeczno-polityczny; wyzwaniem może być natomiast pogłębienie fragmentacji kraju i szczupłość bazy kreacji innowacji i wiedzy	może stymuluje szeroko rozumianą konkurencję, co ma skutki pozytywne (poprawa efektywności i produktywności), ale i negatywne w postaci pogłębienia nierównowag fiskalnych, fragmentacji i depopulacji niektórych regionów	może mieć pewne działanie pozytywne, o ile powszechnie wzrosnie potencjał fiskalny samorządów oraz finansowy firm i gospodarstw domowych; zależności te nie są jednak wyraźne i istotne	może mieć pewne działanie pozytywne, o ile powszechnie wzrosnie potencjał fiskalny samorządów oraz finansowy firm i gospodarstw domowych; zależności te nie są jednak wyraźne i istotne
<b>Teoria dóbr klubowych jako koncepcja optymalizacji wielkości wspólnoty lokalnej (np. gminy)</b>	tylko klub, w jakis sztuczny sposób silnie odizolowany od otoczenia, może stanowić przeszkodę; z reguły dominować tu będzie brak związków wojowe	równa, rozważnie regulowana konkurencja wewnątrzklubowa i międzyklubowa jest pożądana, bo wzmacnia w długim okresie endogeniczne mechanizmy rozwojowe	wspólnoty lokalne jako kluby nie wydają się być przeszkodą dla pogłębienia integracji i poprawy efektywności łańcucha żywnościowego; można zatem uznać, iż zjawiska te są względem siebie neutralne	wspólnoty lokalne jako kluby nie wydają się być przeszkodą dla pogłębienia integracji i poprawy efektywności łańcucha żywnościowego; można zatem uznać, iż zjawiska te są względem siebie neutralne

cd. zestawienia 1

Determinanta fiskalna	Składowa rozwoju wiejskiego	
odtworzenie, ochrona i powiększenie potencjału świadczenia usług agro- i ekosystemowych	poprawa efektywności alokacji wszelkich zasobów, wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej i dekarbonizacji oraz zdolności adaptacyjnych do zmiany klimatu	promowanie inkluzji społecznej i ekonomicznej, redukcja biedy i ubóstwa, poprawa mobilności społecznej oraz przestrzennej
<b>Hipoteza Tiebouta</b>	wpływ różnokierunkowy; lepsze odzwierciedlenie preferencji lokalnych może dotyczyć także usług środowiskowych, ale dążenie do maksymalizacji relacji: korzyści-podatki może szkodzić przyrodzie	zdecydowanie stymuluje mobilność przestrzenną, przeciwdziała też „jeździe na gapę”, wymaga jednak dużego zaangażowania obywateli, a więc w sumie zawiera potencjał do poprawy jakości życia, chociaż pozostawia mało miejsca dla inkluzji społecznej bazującej na szerokiej redystrybucji
<b>Fiskalne efekty zewnętrzne i <i>spillovers</i></b>	mogą oddziaływać negatywnie, gdy dostarczanie usług środowiskowych i agrodowiskowych wymaga podnadrzecznej koordynacji, a często też subsydiowania; wpływy pozytywne mogą niekiedy się pojawić, jeśli mamy do czynienia z „ <i>the race to top</i> ”	efekty te w dużym nasileniu z reguły będą sprzyjały ekskluzji społecznej i peryferacji oraz depopulacji niektórych obszarów; niekiedy może to poszerzyć perspektywy rozwojowe dla działalności ekstensywnych
<b>Decentralizacja fiskalna</b>	rezultat końcowy zależy głównie od nasilenia „ <i>the race to bottom</i> ” i „ <i>the race to top</i> ”; trzeba się tu liczyć także z ujemną korelacją między decentralizacją a zrównoważeniem (zagrożenie w postaci tzw. zagadki przekleństwa obfitości zasobów naturalnych)	z reguły dominować będą tu skutki negatywne, szczególnie w długich okresach i przy niesprawności systemu korekcyjno-wyrównawczego w postaci pogłębiania dysparytetów, nierównowag i depopulacji niektórych regionów
<b>Teoria dóbr klubowych jako koncepcja optymalizacji wielkości wspólnoty lokalnej (np. gminy)</b>	międzyregionalne <i>spillovers</i> są powaznym argumentem przeciw decentralizacji dostarczania ekouслуг i agrouслуг, jednak dla równowagi lepsze odzwierciedlenie preferencji społecznych w powyższym zakresie przemawia na korzyść rozwiązań klubowych	nadmierzna hermetyzacja klubu utrudnia inkluzję społeczną i przestrzenną integrację społeczno-ekonomiczną; zbyt mały klub nie ma natomiast możliwości fiskalnych, by skutecznie rozwiązywać problemy ze sfery polityki społecznej, a sytuacji istotnie zmienia możliwość tworzenia związków klubów

Źródło: Opracowanie własne.

Generalnie można stwierdzić, że determinanty te w sposób różnorodny oddziałują na rozwój wsi, a niekiedy są wobec niego neutralne. To całkiem zrozumiałe, gdyż operujemy tu jednak pewnymi agregatami, same zaś determinanty fiskalne pozostają względem siebie w rozmaitych relacjach, nie do końca jeszcze rozpoznanych, natomiast rozwój wsi ma bardzo wielowymiarowy charakter, wynikający przecież z interakcji zmiennych fiskalnych i pozafiskalnych. Te ostatnie mogą wręcz niekiedy dominować.

W dalszych badaniach należy kontynuować prace nad modelami konceptualnymi i prowadzić pogłębione analizy jakościowe, starając się integrować tradycyjne finanse publiczne z finansami behawioralnymi, teorią wyboru publicznego i projektowania kontraktów oraz mechanizmów, polityką fiskalną, ekonomią środowiskową i ekologiczną oraz z neoinstytucjonalizmem. Równolegle trzeba zainicjować badania ilościowe. Istnieje już dosyć bogaty zestaw sprawdzonych narzędzi do prowadzenia analiz empirycznych. Przede wszystkim chodzi tu o tę część ekonometrii przestrzennej, która zajmuje się estymacją funkcji reakcji na impuls fiskalny i przestrzennymi mnożnikami fiskalnymi (Breustedt i Habermann, 2008). Bardzo przydatne będą też modele hedoniczne oraz specjalne metody regresji do badania wpływu adresowanych dotacji rolnych i dla samorządów (Feichtinger i in., 2014; Morawetz, 2014; Weiss, 2014). W tym kontekście zestawienie 1 może być punktem wyjścia przewidywań dotyczących zachowania się współczynników regresji w szacowanych modelach empirycznych. Warto również sięgnąć do techniki przepływów międzygałęziowych, która ostatnio przeżywa renesans (Kratena i Streicher, 2014). Wreszcie, potrzebujemy całej rodziny ekonometrycznych modeli międzyregionalnych i międzysektorowych, statycznych i dynamicznych, równowagi cząstkowej i ogólnej, które pozwolą płynnie przechodzić od poziomu jednostek lokalnych aż do problemów ogólnoswiatowych (Kratena i Streicher, 2014).

### **Podsumowanie**

Federalizm fiskalny jest subdyscypliną finansów publicznych, która próbuje oferować m.in. rekomendacje polityczne odnośnie najkorzystniejszego umiejscowienia w strukturze administracyjnej kraju odpowiedzialności za dostarczanie dóbr publicznych. Wiele spośród z nich ma lokalnie i regionalnie ograniczony zasięg oddziaływania, a więc powinny być generalnie dostarczane i finansowane w sposób zdecentralizowany. Problem się komplikuje jednak w przypadku rolnictwa, gdzie dobra publiczne bardzo często powstają w sposób sprzężony z wytwarzaniem dóbr rynkowych. To mocny argument na rzecz scentralizowanego ich finansowania oraz poszukiwania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych wspierających również rozwój wsi. To nie wyczerpuje jeszcze złożoności występujących tu współzależności, gdyż powszechnie mamy tu do czynienia z poziomymi i pionowymi fiskalnymi oraz międzyregionalnymi efektami zewnętrznymi. Ich internalizacja nie jest wcale łatwa, a do-

---

minacja wśród instrumentów do tego służących dotacji i subwencji rodzi niebezpieczeństwo trwałego polegania rozległych obszarów wiejskich na wsparciu z budżetu centralnego. Okoliczności te muszą być stale brane pod uwagę, gdy dąży się do zoptymalizowania wielkości wspólnoty lokalnej. Z pola widzenia nie można też tracić prostego faktu, iż rozwój wiejski jest komponentem rozwoju regionalnego, przestrzennego i społeczno-ekonomicznego całego kraju. Powinien być zatem starannie projektowany, monitorowany i koordynowany a kwestie fiskalne muszą być rozpatrywane na zasadzie ich interakcji z innymi jego determinantami.

**Literatura:**

- Blankart, B.C. (2011). Öffentliche Finanzen in Demokratie. *Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.
- Breustedt G., Habermann H. (2008 August 26-29). *Determinants of agricultural cash rents in Germany: A spatial econometric analysis for farm-level data*. Paper prepared for presentation at the 12<sup>th</sup> EAAE Congress „People, Food and Environments: Global Trends and European Strategies”, Gent (Belgium). (data dostępu 20.04.2016).
- Brümmerhoff, D. (2011). *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage. Oldenbourg Verlag, München.
- Buchanan, J.M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, vol. 32.
- Bywalec, G. (2012). Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie. *Gospodarka Narodowa*, nr 11-12.
- Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Costs. *Journal of Law and Economics*, no. 3.
- Cullis, J., Jones, P. (2009). Public Finance and Public Choice. *Analytical Perspectives, Third Edition*. New York: Oxford University Press.
- Erjavec, E., Erjavec, K. (2014). „Greening” as justification for the keeping of the redistributive character of agricultural policy? Policy discourse of CAP 2020 reform. W: E. Schmid, S. Vogel (Hg), *The Common Agricultural Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, facultas.wuv, Wien.
- Feichtinger, P., Salhofer, K. (2014). This land is your land, this land is my land. W: E. Schmid, S. Vogel (Hg), *The Common Agricultural Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, facultas.wuv, Wien.
- Graf, G. (2005). Grundlagen der Finanzwissenschaft, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Physica-Verlag. Ein Unternehmen von Springer, Heidelberg.
- Gramlich, E. (1969). State and local governments and their budget constraint. *International Economic Review*, vol. 10, no. 2.
- Gruber, J. (2015). *Public Finance and Public Policy, Fifth Edition*. New York: Worth Publishers.
- Henderson, J. (1968). Local governments expenditures: a social welfare analysis. *Review of Economics and Statistics*, vol. 50, no. 2.
- Hillman, L.A. (2009). Public Finance and Public Policy. *Responsibilities and Limitations of Government, Second Edition*. New York: Cambridge University Press.
- Inman, R. (2008). The flypaper effect. NBER Working Paper, no. 14579.
- Johansen, L. (1963). Some notes on the Lindhal Theory of determination of public expenditures. *International Economics Review*, vol. 4.
- Kratena, K., Streicher, G. FIDELIO's ADAGIO – A family of regional econometric input output models. W: E. Schmid, S. Vogel (Hg). (2014). *The Common Agricultural Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, facultas.wuv, Wien.
- Morawetz, U.B. (2014). A concept for a randomized evaluation of agri-environment measures. W: E. Schmid, S. Vogel (Hg), *The Common Agricultural Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, facultas.wuv, Wien.
- Nowotny, E., Zagler, M. (2009). Der öffentliche Sektor. *Einführung in die Finanzwissenschaft, Fünfte, neubearbeitete Auflage*. Berlin, Heidelberg: Springer Lehrbuch.
- Oates, E.W. (2001). *A Reconsideration of Environmental Federalism*. Discussion Paper 11-54, Resource for the Future, Washington D.C.



- 
- Oates, E.W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Janovich.
- Oates, E.W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3.
- Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, vol. 12.
- Perez-Sebastian, F., Raveh, O. (2016). The Natural Resource Curse and Fiscal Decentralization. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 98, no. 1.
- Rosen, H.S., Gayer, T. (2013). *Public Finance, Tenth Edition*. McGraw-Hill. New York: International Edition.
- Scherf, W. (2011). *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Auflage*. Konstanz, München: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Sikorska, A. (red.) (2015) *Kierunki przeobrażeń strukturalnych oraz uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*. Program Wieloletni, nr 18, Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Stiglitz, E.J., Rosengard, K.J. (2015). *Economics of the Public Sector, Fourth Edition*. New York, London: W.W. Norton and Company, INC.
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5.
- Weiss, R.Ch. (2014). Die Evaluierung agrarpolitischer Maßnahmen als Herausforderung für die Agrarökonomie. W: E. Schmid, S. Vogel (Hg), *The Common Agricultural Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, facultas.wuv, Wien.
- Wiesner, H., Leibinger B., Müller R. (2014). *Öffentliche Finanzwirtschaft. Ein Grundriss für die öffentliche Verwaltung in Bund und Länder*. Heidelberg: R.V. Decker.
- Zimmermann, H., Henke, K.D., Broer M. (2012). *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 11. Auflage*. München: Verlag Franz Vahlen.

JACEK KULAWIK

Institute of Agricultural and Food Economics  
– National Research Institute  
Warsaw

## FISCAL FEDERALISM VERSUS RURAL DEVELOPMENT

### Summary

*Rural development is usually equated with local development, i.e. comprehensive, long-term and multifariously conditioned evolutionary process of positive and desired quantitative and qualitative changes that are cumulatively manifested in better efficiency and productivity of economic operators and institutions and usability obtained by households. This process can be politically explained, modelled and controlled by reference to the traditional paradigm, the new rural development paradigm and recently also to the concept of cohesion policy in rural areas (Kierunki przeobrażeń..., 2015). It is difficult to find basic fiscal concepts and categories among the economic, social, environmental, political, institutional and cultural determinants. Whereas, for instance, taxes and other public levies, subsidies and grant-in-aid have a very strong effect on the financial potential of legal persons representing areas (e.g. gminas), production and cost functions, and development possibilities of companies and prosperity and life quality of rural residents. In this context, the basic aim of the paper is filling in the cognitive gap and extension of the political toolkit for controlling rural development. This was done by referring to the concept of fiscal federalism, approximating, e.g. the arguments for fiscal decentralisation and centralisation, mechanisms and effects of fiscal and interregional externalities along with instruments of their internalisation, to finally tackle the problem of optimisation of the size of local communities.*

**Key words:** fiscal decentralisation, fiscal federalism, Tiebout hypothesis, rural development, Buchanan's theory of club goods.

*Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 12.09.2016.*