

ADAM BASZYŃSKI, SŁAWOMIRA KAŃDUŁA

ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIELE KONCEPCJI ZAWODNOŚCI RYNKU I PAŃSTWA

WSTĘP

W dalszym ciągu jednym z ważniejszych problemów ekonomicznych jest kwestia interwencji państwa w gospodarkę. Dzieli ona ekonomistów na zwolenników i przeciwników interwencjonizmu państwowego¹. Argumenty przytoczone przez strony sporu dotyczą państwa rozumianego jako jego władze, jednostki organizacyjne wykonujące zadania państwa oraz należące do państwa podmioty gospodarcze. Tymczasem w ramach sektora publicznego wyróżnia się rozmaite podmioty. Jednym z tych podmiotów (segmentów finansów publicznych) jest samorząd terytorialny.

Celem opracowania jest przedstawienie teoretycznych przesłanek podziału zadań pomiędzy państwo i poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Rolę samorządu terytorialnego w gospodarce rynkowej można rozpatrywać z trzech punktów widzenia: (1) analizując funkcje podmiotów publicznych, (2) ustosunkowując się do wartości, jakie wiążą się z samorządem, (3) patrząc od strony podstaw ustrojowych samorządu². W tym opracowaniu ograniczamy się do pierwszego aspektu.

¹ Współczesną teorię ekonomii dzieli się na ekonomię głównego nurtu i ekonomię heterodoksyjną. Do ekonomii głównego nurtu zalicza się kierunek neoklasyczny i keynesowski. Oba kierunki akceptują wolny rynek i konkurencję. Różnice sprowadzają się do roli państwa w gospodarce i sposobów zwalczania bezrobocia i inflacji oraz wspierania wzrostu gospodarczego. Keynesizm oraz koncepcje ekonomii dobrobytu reprezentowane przez A. Sena stoją w opozycji do liberalnych poglądów współczesnych kontynuacji nurtu neoklasycznego.

² P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 11–27.

KONCEPCJA ZAWODNOŚCI RYNKU

Wnioski płynące z poglądu Adama Smitha o „niewidzialnej ręce” kierującej wolnym rynkiem, prawa rynków Saya czy walrasowskiej teorii równowagi ogólnej przez część ekonomistów są kwestionowane. Rynek bywa zawodny, co zdaniem zwolenników ekonomii dobrobytu i teorii keynesowskiej wymusiło interwencję państwa. Termin zawodności rynku (z ang. *market failure*) wprowadzony został przez F. M. Batora³ i można go znaleźć w większości współczesnych podręczników ekonomii⁴. Zawodność rynku wynikająca z jego niedoskonałości przejawia się w trzech sferach: alokacji zasobów, stabilizacji i podziału dochodów⁵.

W sferze alokacji zasobów przyczyną zawodności rynku są praktyki monopolistyczne. Podmioty gospodarcze dysponujące siłą monopolową wykazują skłonność do zaniżania wielkości produkcji i zawyżania cen. Umożliwia im to osiąganie zysków nadzwyczajnych, których redukcja z braku konkurentów jest niezagrażona.

Ponadto rynek nie dostarcza lub dostarcza w niedostatecznej ilości pewnych rodzajów dóbr. Są to dobra publiczne i dobra wspólne (inaczej mieszane). Przez (czyste) dobro publiczne rozumiemy wytwór człowieka cechujący się: niekonkurencyjnością (z ang. *non-rivalness*) oraz niewyłączalnością (z ang. *non-excludability*). Nierywalizacyjny charakter dóbr oznacza, że konsumpcja przez jedną osobę nie zmniejsza ilości dobra dostępnej dla innych osób i ich użyteczności. Niewyłączalność oznacza, że nie jest możliwe lub opłacalne wykluczenie kogokolwiek z udziału w konsumpcji⁶. Tak pojmowane dobro publiczne występuje rzadko i jest efektem podejścia normatywnego, reprezentowanego m.in. przez P. A. Samuelsona⁷ oraz R. A. Musgrave’a⁸. Znacznie szerzej pojmuje dobra publiczne J. M. Buchanan⁹, który prezentuje pozytywny nurt analizy ekonomicznej.

³ F. M. Bator, *The Anatomy of Market Failure*, „The Quarterly Journal of Economic” 1958, no. 3, s. 351.

⁴ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 90–110; M. Burda, Ch. Wyplosz, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, wyd. 2, PWE, Warszawa 2000, s. 27; B. Czarny, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii*, wyd. 2, PWE, Warszawa 2002, s. 284–300.

⁵ A. Lipowski, *O akademickiej koncepcji zawodności rynku krytycznie*, „Ekonomista” 2001, nr 3, s. 304.

⁶ A. Kondratowicz, *Samorząd lokalny a dobra publiczne – wprowadzenie do badań empirycznych*, [w:] *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Wyd. Fachowe CeDeWu, Warszawa 2009, s. 8.

⁷ P. A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, 36 (4), s. 387–389.

⁸ R. A. Musgrave, *Provision for Social Goods*, [w:] *Public Economics, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association*, Macmillan, London & St. Martin’s Press, New York 1969, s. 125.

⁹ J. M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Liberty Foundation, Indianapolis 1999 [1968], s. 48–49.

Uważa on, że dobra prywatne to te dostarczane przez rynek, a dobra publiczne – przez instytucje publiczne. Nierywalizacyjny charakter konsumpcji dóbr publicznych oznacza istnienie pozytywnych efektów zewnętrznych¹⁰. Klasycznym przykładem dobra publicznego w teorii ekonomii stało się światło latarni morskiej¹¹. Dostarczane na rynek dobra publiczne padają „łupem gapowiczów”, czyli osób konsumujących za darmo. Dlatego dostawcy nie oferują dostatecznej podaży dóbr publicznych. Oprócz dóbr publicznych i wspólnych wyróżniamy jeszcze (czyste) dobra prywatne i dobra klubowe¹² (porównaj tab. 1).

Tabela 1. Klasyfikacja dóbr ze względu na wyłączalność i stopień rywalizacji

		STOPIEŃ RYWALIZACJI (KONKURENCYJNOŚCI):	
		NISKI	WYSOKI
Wyłączalność (wykluczalność):	brak lub trudna	dobra publiczne	dobra mieszane
	łatwa	dobra klubowe	dobra prywatne

Źródło: P. Stålgren, *Regional Public Goods and the Future of International Development Co-operation: A Review of the Literature on Regional Public Goods*, Working Paper 2000, no. 2, Expert Group on Development Issues, Ministry of Foreign Affairs, Sweden, cyt. za: *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Wyd. Fachowe CeDeWu, Warszawa 2008, s. 114.

Cechą dóbr wspólnych – z reguły społecznie pożądaných – jest to, że pewną ich ilość powinien konsumować każdy, bez względu na to, czy tego pragnie, czy też nie. Brak pełnej informacji lub asymetria informacji na temat pozytywnych skutków konsumowania dóbr społecznie pożądaných jest przyczyną zbyt małego, jak się wydaje, zainteresowania ze strony konsumentów¹³. Z kolei rynek cechuje skłonność do dostarczania nadmiernej podaży dóbr społecznie niepożądaných, których konsumpcja ze społecznego punktu widzenia jest złem. Przyczyną tego stanu jest ponownie niepełna informacja nabywców bądź asymetria informacji

¹⁰ R. A. Musgrave, op. cit., s. 126.

¹¹ Szerzej R. H. Coase, *The Lighthouse in Economics*, „The Journal of Law and Economics” 1974, no. 2, s. 357–360.

¹² Na temat dóbr klubowych por. J. M. Buchanan, *An Economic Theory of Clubs*, „Economica” 1965, no. 32 (2), s. 1–14.

¹³ Szerzej na temat roli niepełnej informacji J. E. Stiglitz, *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, „American Economic Review” 2002, 92 (3), s. 460–501; G. A. Akerlof, *Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior*, „American Economic Review” 2002, 92 (3), s. 411–433; A. M. Spence, *Signaling in Retrospect and the Informational Structure of Markets*, „American Economic Review” 2002, 92 (3), s. 434–459. Odpowiedź na pytanie, jak niepełna informacja wpływa na podaż i popyt, znajdujemy w pracy R. Frydmana, M. D. Goldberga, *Imperfect Knowledge Economics: Exchange Rates and Risk*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2007, s. 74–88.

na temat negatywnych skutków konsumpcji dóbr szkodliwych. Nieuświadomione podmioty zgłaszają tym samym popyt rynkowy, który zostaje zaspokojony. Asymetria w rozkładzie informacji pomiędzy dostawcą a nabywcą jest wynikiem niewiedzy obiektywnej (niezdawanie sobie sprawy) lub uznania kosztu jej zdobycia za zbyt wysoki, przynajmniej w relacji do spodziewanych korzyści (tzw. racjonalna ignorancja).

Niedoskonałością rynku jest również nadmierne wywoływanie negatywnych efektów zewnętrznych oraz zaniechywanie. Każdy podmiot, który – poprzez swoją działalność – wpływa na koszty lub użyteczność innych, inaczej niż poprzez cenę wywołuje efekty zewnętrzne. Zgodnie z twierdzeniem R. H. Coase'a, gdy prawa własności nie są dokładnie określone lub istnieją wysokie koszty transakcyjne negocjacji ofiar ze sprawcami efektów zewnętrznych, nie da się określić społecznie optymalnej wielkości produkcji¹⁴.

Rynek może zawodzić również w zakresie dostarczania dóbr przyszłych i ryzykownych. Prace badawczo-rozwojowe, warunkujące postęp techniczny, odznaczają się wysokim ryzykiem niepowodzenia. Przy znacznie odroczonych korzyściach może to skłaniać podmioty prywatne do wycofywania się z prac B + R, czy przedsięwzięć infrastrukturalnych.

W sferze stabilizacji funkcjonowanie mechanizmu rynkowego prowadzi do makroniedoskonałości, wśród których wskazać należy cykl koniunkturalny, inflację i bezrobocie. Nieskrępowane działanie mechanizmu rynkowego wywołuje fluktuacje tempa wzrostu gospodarczego, co w konsekwencji przekłada się na zjawisko niepełnego wykorzystania istniejących czynników produkcji lub na proces obniżania siły nabywczej pieniądza.

Zdaniem zwolenników podejścia etatystycznego mechanizm rynkowy wykazuje skłonność do nierównego, w domyśle społecznie niesprawiedliwego, podziału dochodów. Trzecia sfera zawodności rynku sprowadza się zatem do powstawania znacznych różnic w dochodach, a w konsekwencji w zakumulowanym bogactwie. Poszczególne społeczeństwa wykazują odmienną tolerancję na wielkość tego rozwarstwienia. Niewątpliwie skrajnie zróżnicowany podział dochodów będący wynikiem działania rynku, nierzadko dalekiego od doskonałej konkurencji, stanowi istotną niedoskonałość.

¹⁴ R. H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „The Journal of Law and Economics” 1960, no. 3, s. 19.

KONCEPCJA ZAWODNOŚCI PAŃSTWA

Na podstawie koncepcji zawodności rynku zwolennicy podejścia etatystycznego dowodzą konieczności interwencji państwa. Jednak koncepcja ta dowodzi wyłącznie ułomności rynkowej alokacji zasobów, funkcji stabilizacyjnej czy rynkowego podziału dochodów, a nie dowodzi braku ułomności po stronie państwa. Zatem zdaniem A. Lipowskiego przywołane wyżej przesłanki interwencjonizmu państwowego należy uzupełnić o koncepcję zawodności państwa (z ang. *government failure*)¹⁵. Powstała ona w latach 70. i 80. XX wieku w nurcie sprzeciwiającym się podejściu etatystycznemu, tj. teorii monetarystycznej oraz teorii wyboru publicznego¹⁶.

Przyczyny zawodności państwa – podobnie jak było to w przypadku niedoskonałości rynku – przejawiają się w trzech sferach: alokacji zasobów, stabilizacji i podziału dochodów¹⁷. W sferze alokacji zasobów państwo występuje zarówno w funkcji regulacyjnej, jak i w funkcji właścicielskiej. Z punktu widzenia ekonomii funkcja regulacyjna sprowadza się do stanowienia prawa gospodarczego. Na tym tle powstają pytania, czyje interesy reprezentuje państwo oraz czy stoi ono na straży interesu publicznego. Problem nie sprowadza się wyłącznie do kolektywnego podejmowania decyzji i „paradoksu głosowania”¹⁸. Wśród beneficjentów władczych funkcji państwa wymienia się: decydentów politycznych, urzędników państwowych lub oddolne grupy nacisku¹⁹. Trudno zapewnić obiektywną bezstronność państwa, gdyż jego funkcje wypełniają konkretni ludzie, posiadający partykularne potrzeby. Podobnie w funkcji właścicielskiej podkreśla się ułomności w postaci miękkiego finansowania przedsiębiorstw czy zatrudnianie pracowników na podstawie kryteriów innych niż kompetencje²⁰.

Również efekty stabilizacyjnej aktywności państwa bywają krytykowane. Przyczyną krytyki są m.in. opóźnienia występujące w mechanizmie monetarnym; zjawisko wypierania prywatnej konsumpcji i inwestycji przez wydatki publiczne, spowodowane finansowaniem deficytu budżetowego za pomocą zadłużenia publicznego²¹. Zawodność państwa wynika ponadto ze świadomego destabilizowa-

¹⁵ A. Lipowski, *O akademickiej...*, s. 319.

¹⁶ Ibidem, s. 304. Dodajmy, że historycznie najstarszą krytykę roli państwa w gospodarce wygłosili przedstawiciele szkoły austriackiej: C. Menger, E. von Böhm-Bawerk, L. von Mises, F. A. von Hayek.

¹⁷ A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „*Ekonomista*” 2002, nr 2, s. 166.

¹⁸ B. Czarny, R. Rapacki, op. cit., s. 315–320.

¹⁹ A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność...*, s. 168–169.

²⁰ Ibidem, s. 167.

²¹ B. M. Friedman, *Crowding Out Or Crowding In? The Economic Consequences of Financing Government Deficits*, „*Brookings Papers on Economic Activity*” 1978, no. 9, s. 593–641.

nia koniunktury w wyniku politycznego cyklu koniunkturalnego. Przebieg cyklu koniunkturalnego jest wówczas modyfikowany przez partię sprawującą władzę tak, aby przedwyborcze ożywienie gospodarcze umożliwiło pozyskanie głosów. Ponadto istnienie adaptacyjnych²², a nawet racjonalnych²³ oczekiwań wśród społeczeństwa, neutralizujących w znacznej mierze skutki polityki gospodarczej państwa, jest również uznawane za przyczynę jego zawodności.

W sferze podziału dochodów podkreśla się względną nieskuteczność redystrybucji. Mechanizm redystrybucji jest narzędziem kosztownym, gdyż wymaga utrzymania sprawnego systemu fiskalnego. Realizowany za pomocą budżetu państwa wtórny podział dochodów uniemożliwia zastosowanie podejścia zindywidualizowanego, co powoduje, że pomoc nie zawsze dociera do właściwego beneficjenta. Ponadto zwolennicy podejścia liberalnego wysuwają na plan pierwszy antyinwestycyjny, antyinowacyjny i antyprzedsiębiorczy charakter redystrybucji²⁴.

Zdaniem A. Lipowskiego „zawodność rynku nie jest wystarczającą podstawą interwencji państwa w procesy gospodarcze”²⁵. Realistyczne spojrzenie na skuteczność interwencji państwa wymaga – oprócz określenia granic niezbędnej ingerencji – właściwego wyboru szczebla interwencji. Tam, gdzie zawodzi państwo (władza centralna), mniej zawodny okazać się może samorząd terytorialny²⁶.

PRZYCZYNY DECENTRALIZACJI PAŃSTWA

W literaturze wyróżnia się kilka funkcji pełnionych przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, wśród których za podstawowe uważa się funkcje: redystrybucyjną, stabilizacyjną i alokacyjną²⁷. Pierwsza z funkcji jest domeną państwa. Pozostawienie funkcji redystrybucyjnej na szczeblu państwa uzasadnione jest tym, że próby niwelowania różnic w dochodach przez niższe szczeble władzy mogą skłaniać osoby o niższych dochodach do migracji na teren tych jednostek samorządowych, które oferują większy zakres świadczeń społecznych, a osoby o wyższych dochodach do przenoszenia się do tych jednostek samorządowych,

²² P. Cagan, *The monetary dynamics of inflation*, [w:] *Studies in the quantity theory of money*, red. M. Friedman, University of Chicago Press, Chicago 1956, s. 25–117.

²³ J. F. Muth, *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*, „Econometrica” 1961, no. 29, s. 315–335.

²⁴ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. A. Smitha i Rzeczpospolita, Warszawa 1993, s. 151–165.

²⁵ A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność...*, s. 188.

²⁶ P. Swianiewicz, op. cit., s. 14.

²⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 66–78.

w których pobiera się niższe daniny publiczne²⁸. Instrumenty służące realizacji funkcji stabilizacyjnej nie są dostępne organom samorządu terytorialnego, może być ona efektywnie spełniana tylko przez rząd centralny²⁹ i/lub władzę monetarną (bank centralny). Natomiast trzecia funkcja może być rozpatrywana w kontekście samorządu i będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Część potrzeb zgłaszanych przez ludzi jest zaspokajana indywidualnie. Część jednak musi być zaspokajana zbiorowo, poprzez działalność organów administracji publicznej. Podział potrzeb zaspokajanych indywidualnie i zbiorowo nie jest ostry i zmienia się wraz z przeobrażeniami społecznymi, kulturalnymi, gospodarczymi. Za zaspokojenie zbiorowych potrzeb publicznych odpowiedzialne jest państwo lub inne obligatoryjne związki. Jednym z tych związków jest samorząd terytorialny.

Samorząd terytorialny jest związkiem publicznoprawnym wyodrębnionym w strukturze sektora publicznego, powołanym do życia przez państwo w celu realizacji części zadań publicznych. Władze państwowe określają przyjęty w państwie model samorządu terytorialnego (jego zadania, źródła finansowania i formy nadzoru nad nim), a tym samym determinują wzajemne stosunki państwa i samorządu. Zarówno administracja państwowa, jak i samorządowa może obejmować różną liczbę szczebli organizacyjnych, na których usytuowane są podmioty państwowe i samorządowe o różnym zasięgu terytorialnym i różnych zadaniach.

Samorząd terytorialny tworzony jest w procesie decentralizacji państwa³⁰, który polega na przekazywaniu zadań przez państwo (władze centralne) jednostkom samorządu terytorialnego znajdującym się na różnych szczeblach administracji publicznej. Przekazywaniu zadań towarzyszy wyposażenie organów samorządowych w odpowiednie środki finansowe. Ponadto elementem decentralizacji jest korzystanie przez władze samorządowe z części majątku publicznego (tzw. mienia komunalnego) i posiadanie uprawnień gwarantujących im samodzielność w decydowaniu o wszystkich istotnych sprawach lokalnych i regionalnych, w tym o dokonywaniu wydatków³¹. W literaturze przywołuje się zarówno korzyści związane z decentralizacją władzy jak, i pewne ujemne strony tego procesu.

²⁸ A. Wojtyła, *Decentralizacja finansów publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 7–8, s. 17.

²⁹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 19; A. Shah, S. Shah, *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, The World Bank, Washington 2006, s. 5.

³⁰ Pomijamy w tym miejscu teorie odnoszące się do tego, czy samorząd terytorialny powstaje jako inicjatywa „oddolna” wspólnot samorządowych (teoria naturalistyczna, prawnonaturalna), czy też z woli państwa (teoria państwowa).

³¹ Por. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993, s. 134.

W tabeli 2 przedstawiono argumenty zwolenników i przeciwników procesów decentralizacyjnych, a tym samym argumenty „za” i „przeciw” dokonywaniu wydatków publicznych przez podmioty na niższych szczeblach władzy.

Tabela 2. Argumenty zwolenników i przeciwników procesów decentralizacyjnych

ARGUMENTY ZWOLENNIKÓW PROCESÓW DECENTRALIZACYJNYCH	ARGUMENTY PRZECIWNIKÓW PROCESÓW DECENTRALIZACYJNYCH (ZWOLENNIKÓW CENTRALIZACJI)
<ul style="list-style-type: none"> – lepszy kontakt z mieszkańcami, lepsze rozpoznanie ich potrzeb i preferencji oraz gotowość do ich sfinansowania; – ograniczenie biurokracji; – konkurencja między jednostkami samorządowymi danego szczebla; – „głosowanie nogami”; – szybkość dostosowywania polityki wydatkowej do zmieniających się warunków; – ograniczony wpływ korzyści skali; – efektywna alokacja zasobów; – eksperymenty i innowacyjność; – rozwiązania rynkowe i redukcja wielkości sektora publicznego; – wzrost odpowiedzialności za świadczenie usług; – decentralizacja wiąże się z procesami integracji krajów członkowskich UE oraz ruchami regionalnymi skierowanymi przeciwko państwu centralistycznemu 	<ul style="list-style-type: none"> – powodują one rozproszenie władzy państwowej i środków publicznych; – centralizacja sprzyja jednolitości działania na terenie całego kraju, a decentralizacja nie; – występuje pewna sprzeczność między interesem (dobrem) lokalnym (i regionalnym) a centralnym; – oszczędność środków publicznych – możliwość dostarczania niektórych dóbr publicznych po niższym koszcie jednostkowym; – kumulacja zagrożeń ze względu na wahania popytu na dobra i usługi publiczne; – brak możliwości ograniczenia korzystania z dóbr publicznych, co powoduje ich niewystarczającą podaż na szczeblach zdecentralizowanych; – unikanie powielania przepisów; – lepsza pozycja przetargowa

Źródło: opracowanie na podstawie: M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 29; oraz I. Begg, *Finansowanie Unii Europejskiej*, [w:] *Nowa Europa* (Przegląd Natoliński – periodyk CEN) 2006, nr 1 (3), s. 20–21 ze zmianami własnymi.

W systemach zdecentralizowanych administracja znajduje się bliżej obywatela, a więc lepiej rozpoznaje jego potrzeby, preferencje. Podmioty odpowiedzialne za zaspokojenie potrzeb mogą więc dostosować swoją politykę wydatkową do potrzeb obywateli i zapewnić im odpowiedni strumień usług publicznych. Potrzeby obywateli są zróżnicowane, a ujednoczone, scentralizowane dostarczanie dóbr obywatelom, których preferencje są zróżnicowane, nie jest optymalne z punktu widzenia efektywności³². Możliwość dostosowania strumienia dostarczanych dóbr

³² Efektywność jest pojęciem szerokim i różnie definiowanym w literaturze. W opracowaniu przyjmujemy, że efektywność oznacza wytworzenie danego efektu po najniższych kosztach. Por.: G. Debreu, *The Coefficient of Recourse Utilization*, „Econometrica” 1951, no. 19 (3), s. 273–292, oraz M. J. Farrell, *The Measurement of Productive Efficiency*, „Journal of the Royal Statistical Society” 1957, no. 120 (3), s. 253–290.

do potrzeb jest więc argumentem za decentralizacją³³. Wspomniana bliskość powoduje także, że wyborcy mają większą kontrolę nad działalnością władzy (swoich reprezentantów) oraz możliwość „rozliczenia” władzy za składanych obietnic i dostarczanych. Nie bez znaczenia jest także to, że obywatele współuczestniczą w sprawowaniu władzy. Jako argument ze decentralizacją podaje się także mniejsze prawdopodobieństwo niewydolności władzy (przy założeniu jej przejrzystości i odpowiedzialności) oraz ograniczenie biurokracji³⁴.

Zwolennicy decentralizacji podkreślają też, że pomiędzy jednostkami samorządowymi danego szczebla rodzi się konkurencja, która prowadzi do bardziej efektywnego dostarczania dóbr publicznych³⁵. Wiąże się to z tym, że obywatele, porównując wysokość obciążeń podatkami i opłatami pobieranymi przez samorząd oraz usługi publiczne świadczone przez daną jednostkę, decydują, gdzie będą mieszkać³⁶. To swoiste „głosowanie nogami” (*voting with feet*) wpływa na efektywność alokacji.

W grupie argumentów za decentralizacją wskazuje się, że polityka wydatkowa władz samorządowych może być łatwo dostosowana do zmieniających się warunków. Argumentem za decentralizacją może być również to, że wiąże się ona z procesami integracji krajów członkowskich UE oraz ruchami regionalnymi skierowanymi przeciwko państwu centralistycznemu³⁷.

Argumentem przemawiającym za decentralizacją jest także wzrost efektywności w alokowaniu zasobów. Efektywność ta wyraża się m.in. mniejszymi kosztami wykonywania zadań (zmniejszenie niegospodarności, usprawnianie zarządzania)³⁸. Zarówno teoria, jak i praktyka finansów publicznych potwierdza prawidłowość, że wraz ze zmniejszeniem odległości pomiędzy podmiotem odpowiedzialnym za zaspokojenie potrzeb oraz świadczącym usługę a jej beneficjentem zwiększa się efektywność wykorzystania środków publicznych³⁹.

W literaturze podkreśla się, że trudno jest wskazać na istotne wady procesu decentralizacji. Niemniej jednak czasami zwraca się uwagę na kilka dyskusyjnych

³³ G. Bukowska, *Teoretyczne podstawy podziału kompetencji pomiędzy władzami centralnymi a lokalnymi*, [w:] *Samorząd lokalny – dobro publiczne...*, s. 51.

³⁴ I. Begg, *Finansowanie Unii Europejskiej*, [w:] *Nowa Europa* (Przegląd Natoliński – periodyk CEN) 2006, nr 1 (3), s. 20.

³⁵ Konkurencja ta może prowadzić także do powstawania zjawisk niekorzystnych.

³⁶ Ch. M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „The Journal of Political Economy” 1956, no. 64, s. 418.

³⁷ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 29. Chęć wstąpienia do UE podawana jest jako argument na rzecz decentralizacji w takich państwach, jak: Czechy, Słowacja, Węgry, Polska (A. Shah, T. Thompson, *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*, World Bank Policy Research Working Paper no. 3353, June 2004, s. 3).

³⁸ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, op. cit., s. 29.

³⁹ S. Owsiak, op. cit., s. 127.

problemów, w tym po pierwsze – decentralizacja powoduje rozproszenie władzy państwowej i środków publicznych. Zdaniem K. Surówki rozproszenie to jest uzasadnione ekonomicznie tylko wtedy, gdy w wyniku decentralizacji środki te będą wykorzystywane bardziej racjonalnie, niż gdyby decyzje dotyczące ich rozdysponowania podejmowano na szczeblu centralnym⁴⁰. Po drugie, centralizacja sprzyja jednolitości działania na terenie całego kraju, podczas gdy działalność władz rządowych i samorządowych musi być skoordynowana w odniesieniu do polityki stosowanej wobec podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych, organizacji pozarządowych. Po trzecie, wskazuje się, że występuje pewna sprzeczność pomiędzy interesem centralnym a lokalnym i regionalnym⁴¹. Sprzeczność ta jest widoczna m.in. przy: podziale danin publicznych pomiędzy państwo a samorząd; prowadzeniu przez państwo własnej polityki podatkowej, która oddziałuje na zmniejszenie dochodów samorządowych; przekazywaniu jednostkom samorządowym dochodów transferowych z budżetu państwa. Konieczność uwzględnienia tych sprzeczności⁴² jest ważna z tego powodu, że to władze centralne ponoszą szczególną odpowiedzialność za sprawy publiczne⁴³.

Za centralizacją władzy publicznej przemawia również możliwość zmniejszenia wydatków publicznych. Niepodzielność niektórych dóbr i usług publicznych (obrona narodowa) oddziałuje bowiem na to, że władza centralna może być bardziej skuteczna, ponieważ jest w stanie dostarczyć dobro publiczne po niższych kosztach wytworzenia.

Przeciwnicy decentralizacji podkreślają, że na szczeblach zdecentralizowanych nawarstwiają się zagrożenia związane z wahaniami popytu na dobra i usługi społeczne, np. związane ze zmianami demograficznymi. Pojedyncza jednostka samorządowa może mieć trudności z dostosowaniem liczby miejsc w przedszkolach i szkołach w krótkim okresie. Ponadto wskazuje się, że brak możliwości ograniczenia korzystania z dóbr publicznych powoduje ich niewystarczającą podaż na szczeblach zdecentralizowanych.

Zwolennicy centralizacji wykonywania zadań publicznych podkreślają, że jest to sposób na uniknięcie mnożenia liczby – czasami sprzecznych ze sobą – przepisów prawnych, gdyż każdy szczebel administracji będzie chciał narzucić swoje własne priorytety⁴⁴.

⁴⁰ K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 13.

⁴¹ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, op. cit., s. 29.

⁴² Przykładowo w latach 2008–2009 w Niemczech zauważono, że podział zadań pomiędzy różne szczeble administracji publicznej negatywnie wpłynął na możliwość wspierania rozwoju przedsiębiorczości w warunkach kryzysu gospodarczego ze względu na rozproszenie kompetencji w tym zakresie pomiędzy władzami różnych szczebli.

⁴³ Władze centralne sprawują więc nadzór nad gospodarką samorządu terytorialnego.

⁴⁴ V. Tanzi, *On Fiscal Federalism: Issues to Worry About*, artykuł przygotowany na seminarium,

PODZIAŁ ZADAŃ POMIĘDZY PODMIOTY PUBLICZNE I ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W GOSPODARCE RYNKOWEJ

Państwo, kraje związkowe, regiony autonomiczne, gminy, powiaty (i inne rodzaje jednostek samorządowych) powoływane są do wykonywania określonych zadań publicznych. Przedmiot działania podmiotów szczebla samorządowego nie różni się od przedmiotu działania administracji rządowej, a przynajmniej nie można tu przeprowadzić wyraźnej granicy. Zadania samorządu terytorialnego dzieli się na własne i zlecone⁴⁵.

Tabela 3. Teoretyczne kryteria podziału zadań pomiędzy państwo i różne szczeble samorządu terytorialnego

NAZWA KRYTERIUM/ZASADY	TREŚĆ ZASADY
Zasada pomocniczości (<i>subsidiarity principle</i>)	Wywodzi się z encykliki papieża Leona XIII z 1891 r. Zaspokajaniem potrzeb publicznych powinien się zajmować niższy szczebel administracji, chyba że przekraczają one jego możliwości. Wtedy zadania powinny być przekazane na wyższy szczebel administracji publicznej.
Zasada ekwiwalencji (równowagi fiskalnej) (<i>principle of fiscal equivalency</i>)	Została sformułowana przez M. Olsona w 1969 r. Dostarczanie dóbr publicznych jest najbardziej efektywne wtedy, gdy obszar zasięgu każdego dobra pokrywa się z obszarem działania władzy publicznej dostarczającej to dobro. W tym przypadku nie pojawia się problem korzystających „na gapę”, a korzyści marginalne równają się kosztom marginalnym.
Zasada adekwatności (odpowiedniości) (<i>correspondence principle</i>)	Sformułował ją W. Oates w 1972 r. Odpowiedzialność za dostarczanie dóbr publicznych powinna być przypisana do tego szczebla władzy, w którego granicach zamieszkują beneficjenci tych dóbr. Wymaga to utworzenia wielu jednostek terytorialnych, których kompetencje zazębiają się. Zasada ta została rozwinięta w publikacjach B. S. Freya oraz R. Eichenberga (w latach 1995, 1996, 1999), którzy stwierdzili m.in., że pojedynczy konsumenci i całe społeczeństwa powinni mieć możliwość swobodnego wyboru pomiędzy funkcjonalnie pokrywającymi się i rywalizującymi w dostarczaniu dóbr jednostkami publicznymi. Wybór może się odbywać poprzez udział w wyborach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Shah, S. Shah, op. cit., s. 3, 4, 11.

W teorii, głównie w literaturze dotyczącej federalizmu fiskalnego, poszukuje się odpowiedzi na pytanie o to, jaki sposób podziału zadań pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej zapewni najbardziej efektywną alokację zasobów. Teoretyczną podstawą tego podziału może być jedno z kryteriów (zasad) przed-

które odbyło się w Waszyngtonie w 2000 r., s. 4, publikacja dostępna na stronie: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>.

⁴⁵ Cechy zadań samorządu terytorialnego omówiono w: S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2008, s. 18.

stawionych w tabeli 3 (zob. s. 111). Zasady te nie wyczerpują kryteriów podziału zadań dyskutowanych w literaturze⁴⁶.

W praktyce kryteria te nie zawsze możliwe są do zastosowania. Na podział zadań pomiędzy państwo a samorząd terytorialny i poszczególne jego szczeble oddziałują czynniki historyczne, polityczne i ekonomiczne zmieniające się na skutek rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego⁴⁷.

W tabeli 4 przedstawiono najczęściej występujący podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej. Z ekonomicznego punktu widzenia określone zadania publiczne powinny być wykonywane przez ten związek terytorialny, który potrafi je wykonać w sposób efektywny. Do zadań państwa należą m.in.: gwarantowanie depozytów, zapewnienie wymienialności waluty, zagwarantowanie płynności systemu emerytalnego i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego⁴⁸. Warto zauważyć, że odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb w określonej grupie spraw (zadań) jest stopniowalna, tzn. różne szczeble władzy publicznej mogą być odpowiedzialne za poszczególne aspekty i etapy dostarczania dóbr (i świadczenia usług). Związane jest to z zasadą subsydiarności. Co więcej, ten sam rodzaj dóbr (głównie wspólnych) może być dostarczany przez pomioty publiczne znajdujące się na różnych szczeblach administracji publicznej lub przez podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe. Oznacza to, że jednym z kryteriów podziału zadań pomiędzy podmioty publiczne jest przestrzenny zasięg korzyści z konsumpcji różnych dóbr i usług publicznych. Jednak – jak już wspomniano – kierowanie się tylko tym kryterium mogłoby być niekorzystne, ponieważ wiązałoby się z tworzeniem nadmiernej liczby szczebli administracyjnych i zbyt dużej liczby jednostek administracyjnych na każdym poziomie poniżej centralnego. W krańcowych przypadkach koszty administracyjne przewyższyłyby korzyści związane z niewielką odległością pomiędzy podmiotem świadczącym usługę a jej beneficjentem⁴⁹. Z analizy tabeli wypływa też wniosek, że jedynie określanie ogólnej „filozofii” dostarczania usług oraz ich standardu odbywa się zazwyczaj tylko na szczeblu ponadnarodowym (np. przez Komisję Europejską) lub centralnym (rządowym). Te same szczeble władzy zastrzegają sobie także możliwość nadzoru nad podmiotami odpowiedzialnymi za zaspokojenie potrzeb, produkcję dóbr i ich dystrybucję.

⁴⁶ Pozostałe zasady omówiono w: G. Kozuń-Cieślak, *Decentralizacja władzy i zasad delegowania kompetencji – podejście teoretyczne*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse publiczne I*, red. T. Lubińska, A. Szewczuk, ZN Uniwersytetu Szczecińskiego nr 546, Szczecin 2009, s. 180–186.

⁴⁷ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993, s. 104; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, wyd. 3 zm., Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 17–30.

⁴⁸ Szerzej na temat zadań władz państwowych zob. S. Owsiak, op. cit., s. 129, 130.

⁴⁹ A. Zalewski, op. cit., s. 21–22.

Tabela 4. Typowy podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej

GRUPA ZADAŃ	PODZIAŁ KOMPETENCJI W ZAKRESIE			UWAGI
	OKREŚLANIE POLITYKI, STANDARDÓW ORAZ SPRAWOWANIE NADZORU	ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ZASPOKOJENIE POTRZEB I ADMINISTROWANIE	PRODUKCJA (ŚWIADCZENIE USŁUG) I DYSTRYBUCJA	
Rozwiązywanie konfliktów międzyregionalnych i międzynarodowych	PN	PN	C, P	międzynarodowy zasięg korzyści i kosztów
Handel zagraniczny	PN	PN, C, R	P	
Telekomunikacja	PN, C	P	P	państwowy i ogólnosięwiatowy (globalny) zasięg usług
Transakcje finansowe	PN, C	P	P	
Ochrona środowiska	PN, C, R, L	PN, C, R, L	C, R, L, P	różny zasięg i zróżnicowane (globalne, państwowe, stanowe, lokalne) możliwości działania
Zagraniczne inwestycje bezpośrednie	C, L	L	P	zły stan lokalnej infrastruktury
Obrona	C	C	C, P	międzynarodowy zasięg korzyści i kosztów
Sprawy zagraniczne	C	C	C	
Polityka monetarna, kurs walutowy, banki	PN, BC	BC	BC, P	niezbędna jest niezależność od wszystkich szczebli władzy publicznej; w niektórych kwestiach jest wymagana współpraca międzypaństwowa
Handel międzystanowy	Konstytucja, C	C	P	ważne są konstytucyjne gwarancje swobody międzystanowego przepływu czynników produkcji i towarów
Imigracja	PN, C	C	C	odpowiedzialność ponadnarodowa ze względu na konieczność stosowania „rozwiązań siłowych”
Transfery pieniężne	C	C	C	redystrybucyjna funkcja finansów publicznych
Prawo karne i cywilne	C	C	C	stanowienie przepisów jest zadaniem państwa
Polityka przemysłowa	C	C	P	celem jest zapobieżenie praktykom „żebrak twój sąsiad”
Regulacje	C	C, R, L	C, R, L, P	międzynarodowy wspólny rynek
Polityka fiskalna	C	C, R, L	C, R, L, P	możliwe współdziałanie (koordynacja działań)
Zasoby naturalne	C	C, R, L	C, R, L, P	wspiera sprawiedliwość pomiędzy regionami i wspólny rynek wewnętrzny
Edukacja, zdrowie i opieka społeczna	C, R, L	R, L	R, L, P	różne rodzaje transferów
Autostrady	C, R, L	C, R, L	R, L, P	różny zasięg korzyści i kosztów
Parki i rekreacja	C, R, L	C, R, L	C, R, L, P	
Policja	R, L	R, L	R, L	głównie korzyści o zasięgu lokalnym
Woda, kanalizacja, śmieci i straż pożarna	L	L	L, P	

Uwagi: PN – odpowiedzialność ponadnarodowa (*supranational responsibility*), BC – bank centralny, C – szczebel centralny, państwowy (*national government*), R – szczebel regionalny (*state or provincial government*), L – szczebel lokalny, P – organizacje pozarządowe lub sektor prywatny.

Źródło: A. Shah, S. Shah, op. cit., s. 8–9.

Tabela 5. Podział zadań pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego oraz sektor publiczny i prywatny z uwzględnieniem różnych kryteriów

RODZAJ USŁUGI	KRYTERIA PODZIAŁU ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA DOSTARCZENIE DOBRA (USŁUGI)							KRYTERIA WYBORU PRO- DUCENTA DÓBR		
	EFEKTY SKALI	EFEKTY ZAKRESU ^{a)}	EFEKTY ZE- WNĘTRZNE	DOSTĘPNOŚĆ (BLISKOŚĆ) POLITYKÓW	SUWERENNOŚĆ KONSUMENTA	MOŻLIWOŚĆ MONITORINGU	KRYTERIUM ZŁOŻONE	EFEKTYWNOŚĆ	RÓWNOŚĆ	KRYTERIUM ZŁOŻONE
Straż pożarna	L	L	L	L	L	R	L	P	SP	P
Policja	L	L	L	L	L	R	L	P	SP	SP
Gromadzenie odpadów	L	L	L	L	L	R	L	P	P	P
Zieleń komunalna	L	L	L	L	L	R	L	P	SP	SP
Utrzymanie ulic	L	L	L	L	L	R	L	P	P	P
Zarządzanie ruchem (komunikacją)	L	R	L	L	L	R	L	P	P	P
Lokalne usługi transportowe	L	R	L	L	L	R	L	P	P	P
Biblioteki lokalne	L	L	L	L	L	R	L	SP	SP	SP
Edukacja podstawowa	L	L	R	R	L	R	R	P	SP	P, SP
Szkolnictwo średnie	L	L	R	R	L	R	R	P	SP	P, SP
Komunikacja publiczna	R	R	R	L, R	R	R	R	P, SP	SP	P, SP
Dostarczanie wody	R	R	R	L, R	R	R	R	P	SP	P, SP
Oczyszczanie ścieków	R	R	R	R	R	R	R	P, SP	P, SP	P, SP
Usuwanie odpadów	R	R	R	R	R	R	R	P	P	P
Zdrowie publiczne	R	R	R	R	R	R	R	SP	SP	SP
Szpitale	R	R	R	R	R	R	R	P, SP	SP	P, SP
Energia elektryczna	R	R	R	R	R	R	R	P	P	P
Zanieczyszczenie powietrza i wody (ochrona środowiska)	R	R	R	R	R	R	R	SP	SP	SP
Policja do zadań specjalnych	R	R	R	R	R	R	R	SP	SP	SP
Parki regionalne	R	R	R	L, R	R	R	R	SP	SP	SP
Planowanie regionalne	R	R	R	L, R	R	R	R	SP	SP	SP

Uwagi: a) – *economies of scope* – korzyści (efekty) zakresu odnoszą się do efektywności związanej głównie ze zmianą popytu np. na skutek rozszerzenia lub ograniczenia dystrybucji różnych dóbr; L – szczebel lokalny, R – szczebel regionalny lub zespoły metropolitalne (*regional or metropolitan government*), P – sektor prywatny, SP – sektor publiczny.

Źródło: A. Shah, S. Shah, op. cit., s. 10.

W tabeli 5 zaprezentowano rodzaje zadań publicznych oraz wybrane kryteria, stosowane przy podziale zadań samorządowych pomiędzy szczebel lokalny i regionalny. W tabeli zamieszczono także kryteria, które przemawiają za produkcją określonego dobra przez sektor publiczny lub prywatny w zależności od efek-

tywności dostarczania dóbr i zapewnienia równości w dostępie do dóbr. Należy bowiem odróżnić świadczenie dóbr i usług publicznych od odpowiedzialności za ich dostarczanie.

Podział zadań z zakresu dostarczania dóbr pomiędzy samorząd lokalny i regionalny może być dokonany na podstawie następujących kryteriów: efekty (korzyści) skali, efekty zakresu, efekty zewnętrzne, bliskość polityków, preferencje konsumenta, możliwości oceny efektywności (prowadzenia monitoringu)⁵⁰. W zależności od przyjętego kryterium odpowiedzialność za dostarczanie dóbr może spoczywać na samorządzie lokalnym lub regionalnym.

Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowany i szeroki. Wśród zadań samorządu lokalnego znajdują się takie, które wiążą się z dostarczaniem dóbr i usług, które można określić mianem lokalnych dóbr publicznych. Za dostarczanie takich dóbr odpowiedzialność ponosi samorząd lokalny, niezależnie od tego, kto będzie ich bezpośrednim wykonawcą. Do dóbr publicznych i wspólnych, za których dostarczenie odpowiedzialny jest samorząd lokalny (najczęściej najniższego stopnia), zalicza się zadania z zakresu: ochrony przeciwpożarowej, bezpieczeństwa wewnętrznego, składowania odpadów, pielęgnowania zieleni komunalnej, utrzymania ulic, zarządzania ruchem. Samorząd lokalny dostarcza też dóbr klubowych, np. prowadzi biblioteki. W przypadku dóbr dostarczanych przez samorząd lokalny kryterium alokacji nie są ani korzyści skali, ani efekty zakresu, nie bierze się pod uwagę także efektów zewnętrznych. W tego rodzaju zadaniach istotna jest odległość pomiędzy świadczącym usługi i ich odbiorcą⁵¹.

Do dóbr, które mogłyby być dostarczane przez samorząd regionalny, w odniesieniu do których występują korzyści skali i silne możliwości przenikania (*spillover*), należą m.in.: organizacja komunikacji publicznej, dostarczanie wody, oczyszczanie ścieków, usuwanie odpadów, zadania z zakresu zdrowia publicznego i ochrony środowiska, dostarczanie energii elektrycznej. Jak podkreśla G. Bukowska, przyporządkowanie niektórych zadań do szczebla administracji publicznej jest dyskusyjne⁵². Dotyczy to np. usług z zakresu podstawowej edukacji. Za pozostawieniem ich na szczeblu lokalnym przemawia to, że z usług tych korzysta społeczność lokalna, jednak korzyści z nich widoczne są na szczeblu regionalnym i państwowym.

Odnosząc się do kryteriów wyboru dostawcy dóbr, należy stwierdzić, że dobra, które dostarczane są nieodpłatnie, ze względu na konieczność zapewnienia równego dostępu do nich wszystkim grupom społeczeństwa, powinny być zapewniane przez sektor publiczny. Z kolei tam, gdzie istnieje możliwość pobierania od-

⁵⁰ G. Bukowska, op. cit., s. 54.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

płatności za usługi lub zadanie polega tylko na zarządzaniu procesem usługowym, ich dostarczeniem może się zająć sektor prywatny (sam lub we współpracy z sektorem publicznym). Wynika to z tego, że w przypadku niektórych zadań prywatne lub publiczne dostarczanie dóbr (ich produkcja) jest korzystniejsze z punktu widzenia efektywności lub równości.

Odnosząc te rozważania do poglądów wyrażanych w literaturze z zakresu samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że zadania przypisane jednostkom samorządu lokalnego stanowią ich zadania własne. Tradycyjnie koncentrują się one wokół gospodarki komunalnej, infrastruktury transportowej oraz podstawowych usług społecznych (oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna). Zadania własne samorządu regionalnego też koncentrują się wokół wymienionych spraw, tylko że władze regionalne podejmują się wykonywania tych zadań, które wykraczają poza możliwości samorządu lokalnego oraz potrzeby społeczności lokalnych.

ZAKOŃCZENIE

Występowanie samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej jest wyrazem realizacji w praktyce zasady pomocniczości. Przekazywanie zadań niższemu szczeblom władzy powinno zapewnić efektywność w ich realizacji⁵³. Za decentralizacją alokacyjnej funkcji państwa przemawia to, że działalność samorządu terytorialnego wywołuje wzrost efektywności w dostarczaniu dóbr publicznych i wspólnych.

Istnienie samorządu terytorialnego jest uzasadnione m.in. tym, że zasięg wielu dóbr ma charakter lokalny (regionalny), podaż dóbr lokalnych jest lepiej dostosowana do potrzeb członków wspólnoty samorządowej, a samorząd może preferować konsumpcję tych dóbr, które wywołują szczególnie korzystne efekty zewnętrzne.

W literaturze dyskutuje się nad teoretycznymi kryteriami podziału zadań pomiędzy państwo i samorząd terytorialny, tj. efekty skali, efekty zewnętrzne, bliskość polityków, preferencje konsumenta, możliwości oceny efektywności (prowadzenia monitoringu). W zależności od przyjętego kryterium odpowiedzialność za dostarczanie dóbr może spoczywać na samorządzie lokalnym lub regionalnym. W praktyce podział zadań pomiędzy szczeble samorządowe dokonywany jest nie tylko z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych, ale determinowany jest także czynnikami historycznymi, politycznymi, społecznymi.

⁵³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607, ze zm., art. 4 ust. 3.

Do zadań własnych samorządu terytorialnego należy zaspokojenie potrzeb w zakresie lokalnych dóbr publicznych⁵⁴ w szerokim znaczeniu (a więc czystych dóbr publicznych, dóbr klubowych i wspólnych), może on także dostarczać publicznych dóbr państwowych (zadania zlecone).

Przekazywanie zadań publicznych na szczebel lokalny i regionalny wcale nie musi jednak oznaczać przewyższenia zawodności rynku i państwa. Z pewnością decentralizacja ogranicza te niedoskonałości.

SELF-GOVERNMENT TASKS IN THE LIGHT OF MARKET AND GOVERNMENT FAILURE CONCEPTION

SUMMARY

One of the essential problems of economics is still a matter of state intervention. It divides economists into supporters and opponents of the interventionist policy. Usually discussions concentrate on the role of the state comprehended as state authorities, state-owned entities carrying out the government's tasks and state enterprises. In the study the authors made an attempt to point out reasons for the appearance of self-government and its tasks in the light of the conception of market and government failure.

⁵⁴ Lokalne (regionalne) dobra publiczne to dobra charakteryzujące się brakiem rywalizacji w osiągnięciu korzyści z ich konsumpcji wśród członków danej wspólnoty lokalnej (regionalnej).

