

Paweł Kowalik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
pawel.kowalik@ue.wroc.pl

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI A PRZYPISANIE WYDATKÓW I PODATKÓW W FEDERACJACH – UJĘCIE TEORETYCZNE

Streszczenie: Problematyka zasady subsydiarności, którą wykorzystuje Unia Europejska, jest wciąż aktualna i szczególnie istotna dla Polski i Unii Europejskiej w przyszłości w kontekście budowania jej struktur na zasadach federalnych. W artykule przedstawiono systematyczne ujęcie zasady pomocniczości poprzez analizę mocnych i słabych stron scentralizowanego lub zdecentralizowanego rządu oraz przypisanie wydatków i funkcji podatkowych do różnych szczebli administracji publicznej w federacji. Starano się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób zasada pomocniczości wiąże się z podziałem kompetencji odnośnie do wydatków i podatków między poszczególne szczeble władzy w federacji. W artykule przedstawiono definicje subsydiarności, ze szczególnym uwzględnieniem tych wywodzących się z nauki o finansach i jej powiązanie z decentralizacją lub centralizacją państwa i władz publicznych oraz federalizmu fiskalnego. Następnie przedstawiono przesłanki i rozwiązania modelowe podziału kompetencji odnośnie do wydatków i podatków wynikające z zasady subsydiarności.

Słowa kluczowe: zasada subsydiarności, alokacja wydatków i podatków, federacja.

1. Wstęp

Jedną z podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania instytucji publicznych w Unii Europejskiej jest idea subsydiarności. Jej problematyka jest wciąż aktualna i szczególnie istotna dla Polski i Unii Europejskiej w przyszłości. Jest to spowodowane tym, iż są ciągle czynione kroki w kierunku budowania Unii Europejskiej na zasadach federalnych, a jak dobrze wiemy, zasada pomocniczości jest podstawową zasadą funkcjonowania federacji.

Zasada subsydiarności po raz pierwszy pojawiła się w dyskusjach dotyczących integracji europejskiej w Raplocie o Unii Europejskiej przedstawionym Radzie Ministrów przez Komisję Europejską w 1975 r. Oficjalnie pojawiła się w Jednolitym akcie europejskim podpisanym w 1986 r., który wszedł życie 1 lipca 1987 r. Oficjalny status uzyskała w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht w

1992 r., który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.¹ Artykuł 3b (obecnie 5) Traktatu mówi: „Wspólnota działa w granicach uprawnień przyznanych w niniejszym Traktacie oraz celów w nim wyznaczonych. W dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a zatem, ze względu na skalę lub skutki proponowanych działań, możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Jakikolwiek działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”.

Celem artykułu jest przedstawienie ujęcia teoretycznego zasady subsydiarności i jej powiązania z alokacją wydatków i podatków w państwach federalnych, szczególnie z punktu widzenia nauki o finansach. W związku z tym pojawia się pytanie, w jaki sposób zasada subsydiarności wiąże się z podziałem kompetencji odnośnie do wydatków i podatków między poszczególne szczeble władzy w federacji.

2. Istota subsydiarności

Idea subsydiarności z trudem poddaje się definicji, o czym świadczą debaty specjalistów oraz kontrowersje wokół jej praktycznych zastosowań². Termin „subsidiarność” pochodzi od łacińskiego słowa *subsidium*, które oznacza „pomoc, wsparcie, siły rezerwowe”. Zasada subsydiarności, czasami zwana zasadą pomocniczości, jest ważnym elementem katolickiej nauki społecznej, a sama idea jest znana od wielu wieków. O zasadzie tej pisali już w starożytności Arystoteles, Platon czy św. Tomasz z Akwinu. Kontynuację zawierają m.in. pisma XVII-wiecznego prawnika Althusiusa, Hegla, Milla, von Kettelera, Locke’a, Kuypera, Proudhona oraz encykliki papieskie. Pierwszą z nich była encyklika Leona XIII *Rerum Novarum* z 1891 r., a drugą *Quadragesimo Anno* z 1931 r. Piusa XI³.

Zasadę pomocniczości zdefiniował papież Pius XI w encyklice *Quadragesimo Anno* w następujący sposób: „nie wolno zmieniać lub podważać tej najistotniejszej zasady filozofii społecznej: tak jak nie wolno odbierać ludziom władzy, którą są w stanie sprawować z własnej inicjatywy i za pomocą własnych środków i przekazywać jej

¹ A. Breton, A. Cassone, A. Fraschini, *Decentralization and subsidiarity: Toward a theoretical reconciliation*, „University of Pennsylvania Journal of International Economic Law” 1998, Vol. 19, No. 1, s. 21, 22; T. McDonagh, *Subsidiarity: Sop or substance?* „The Galway Student Law Review” 2003, Vol. 2, s. 2–4.

² D. Milczarek, *Wprowadzenie*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996, s. 25.

³ Więcej zob. w: Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996, s. 44–46, oraz P.J. Kurzynski, *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2006, s. 12–42.

społeczności, tak byłoby równie niesprawiedliwe i przyczyniałoby się w poważnym stopniu do zakłócania porządku społecznego odbieranie grupom niższym funkcji, które są oni zdolni spełniać we własnym zakresie, i oddawanie ich większym społecznościom o wyższej randze. Naturalnym celem każdej społecznej interwencji jest niesienie pomocy członkom społeczeństwa, a nie jego niszczenie lub unicestwienie⁴.

Główne założenie subsydiarności można ująć w następujący sposób⁵:

- grupy większe, o ogólniejszych celach, nie powinny przejmować zadań grup mniejszych, o celach bardziej szczegółowych,
- grupy większe powinny spełniać tylko takie zadania, z którymi grupy mniejsze nie mogą sobie poradzić samodzielnie,
- grupy większe powinny pomagać mniejszym w osiąganiu ich celów.

Według W. Szpringera zasada subsydiarności jako zasada ustrojowa dotyczy podziału zadań i kompetencji w aparacie państwa. Przydzielanie kompetencji powinno zaczynać się „od dołu”⁶. Zasada subsydiarności, dotycząca podziału kompetencji między federacją a wchodzącymi w jej skład landami, jest podstawową zasadą państwa federalnego. W odniesieniu do takiego państwa można mówić o złożonej, „piętrowej” subsydiarności, co stwarza wiele trudnych problemów⁷ – chodzi tutaj o podział kompetencji między federację a stany, landy uregulowane przez konstytucje. Zasada ta nie zawsze jest wyrażana wprost, może być poszukiwana w konstytucjach państw demokratycznych⁸. Z jednej strony możliwe jest zastosowanie zasady subsydiarności w relacji: federacja–stany (landy), z drugiej strony na płaszczyźnie poszczególnego stanu (landu), gdzie zasada ta może regulować relacje między obywatelem a władzą oraz władzami różnych szczebli.

E. Popławska podaje, że „zgodnie z zasadą subsydiarności główną funkcją władzy jest zaspokajanie potrzeb podlegających jej społeczności lub osób, samodzielnie kształtujących swój los i za niego odpowiedzialnych, ale niezdolnych do pełnego rozwoju”⁹.

⁴ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 12.

⁵ W. Szpringer, *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996, s. 111.

⁶ Tamże, s. 112.

⁷ Tamże, s. 114.

⁸ Pomoćniczość może być zapisana wprost w tekście lub poprzez sformułowanie poszczególnych przepisów, za pomocą których można stwierdzić jej obowiązywanie. Subsidiarność jako zasadę ogólną wprowadzono do prawa wspólnotowego w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej: „w zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę.”

⁹ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996 1996, s. 148.

Jak pisze B. Dafflon, zasada subsydiarności wprowadza domniemanie właściwości na rzecz władz lokalnych. Teoria proponuje dwa argumenty¹⁰. Pierwszy mówi, że władze lokalne są w lepszej pozycji w dostarczaniu usług publicznych dla mieszkańców w zakresie preferencji skuteczności i odpowiedzialności. Drugi argument dopuszcza przenoszenie odpowiedzialności z poziomu lokalnego na wyższy tylko wtedy, gdy poziom lokalny nie jest dłużej zdolny¹¹ do świadczenia usług publicznych¹².

W ujęciu polityczno-prawnym zasada subsydiarności uwzględnia aspekt sprawowania władzy, w szczególności rozdziału kompetencji między poszczególne jednostki organizacyjne. Subsydiarność sprowadza się do idei, zgodnie z którą wszelkie decyzje władz dotyczące obywateli powinny być podejmowane na jak najniższych szczeblach władzy i jak najbliższych obywatelowi. Decyzje na szczeblach wyższych powinny być podejmowane tylko tam, gdzie jest to bardziej efektywne oraz wykracza poza możliwości władz niższego szczebla. Szczeble wyższe powinny powstrzymać się od przejmowania kompetencji instytucji podległych. Ingerencja jest możliwa, ale w wypadku koniecznym dla udzielenia pomocy w niezbędnym wymiarze. W tym przypadku pomoc oznacza decentralizację kompetencji oraz wsparcie organizacyjne i finansowe w celu realizowania określonych zadań przez określone podmioty¹³. Oznacza to, że zasada subsydiarności może mieć zastosowanie w różnych wymiarach: obywatel – władza, władze lokalne (samorząd) – władza centralna, władza centralna – federacja, państwo – organizacje międzynarodowe.

Zasadę subsydiarności streszczają zdania¹⁴:

- „tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe”,
- „tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe”,
- „tyle uspołecznienia, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba”.

Jak twierdzi Z. Gilowska, skuteczne realizowanie zasady subsydiarności wymaga gwarancji konstytucyjnych – także w odniesieniu do źródeł finansowania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Tylko wówczas istnieją wystarczające przesłanki do rzeczywistej decentralizacji systemu budżetowego, przez którą należy rozumieć trwałe przemieszczenie do samorządu terytorialnego odpowiednich źródeł dochodów publicznych. W przeciwnym razie nieuchronne jest zjawisko wykorzystania przez administrację rządową instrumentu dotacji celowych, które stanowią

¹⁰ Jak twierdzi B. Dafflon, dzisiaj dominująca dyskusja na temat koncepcji subsydiarności w UE dotyczy podziału funkcji między państwami członkowskimi a Komisją Europejską i odbiega od pierwowzoru. Przeformułowuje pierwszy argument i ignoruje drugą część definicji (B. Dafflon, *The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice*, [w:] *Handbook of Fiscal Federalism*, red. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2006, s. 291).

¹¹ Zdolność jest zwykle definiowana w kategoriach produkcyjnych i zarządzania – to nie jest zdolność finansowa, która wymagałaby dotacji czy reorganizacji źródeł dochodów.

¹² B. Dafflon, wyd. cyt., s. 290.

¹³ P.J. Kurzynski, wyd. cyt., s. 21.

¹⁴ Tamże, s. 19, oraz D. Milczarek, *Wprowadzenie*, s. 26 i E. Popławska, wyd. cyt., s. 149.

typowe źródło finansowania zadań zleconych gminom do wykonywania przez ustawy. Dotacje celowe w dużej skali są zaprzeczeniem idei decentralizacji, ponieważ odzwierciedlają rosnący zakres „zlecenia zadań”, będący objawem procesu dekoncentracji zastępującego przekształcenia systemu budżetowego¹⁵. Czyli zasada ta zakłada, że główną funkcją oraz celem władzy jest zaspokajanie potrzeb w postaci niezbędnej pomocy dla najbardziej potrzebujących, a nie w formie zmasowanego interwencjonizmu państwowego.

Demokrację można nazwać subsydiarną, gdy przyjęta jest taka procedura decyzyjna czy arbitrażowa, przy której każdy ma głos decydujący w swojej sprawie¹⁶.

3. Decentralizacja a subsydiarność

Zasadę subsydiarności można również rozważać z punktu widzenia analizy słabych i mocnych stron (przewag komparatywnych) scentralizowanych lub zdecentralizowanych władz publicznych. Mocne i słabe strony można rozpatrywać według różnych kryteriów. Tym kryterium może być rodzaj funkcji finansów publicznych, czyli efektywność alokacji zasobów finansowych, sprawiedliwość lub uczciwość w ich dystrybucji i rzadko poruszana odpowiedzialność władz wobec ludzi, którzy przyznali im odpowiednie uprawnienia¹⁷. Wyróżnia się kilka powodów, dla których scentralizowana władza publiczna wykazuje się większą efektywnością¹⁸.

1) Pierwszym powodem mogą być efekty wzajemnego wpływu, tzw. *spillovers*¹⁹. Potencjalne trudności z przepisami regionalnymi to takie, że władze regionalne mogą ignorować zewnętrzne korzyści (efekty uboczne) dla nierezydentów i świadczyć usługi dla nich w niedostatecznym wymiarze. Beneficjenci lokalnych wydatków publicznych mogą nie pokrywać się z lokalnymi mieszkańcami finansującymi te wydatki. Rezydenci sąsiednich jurysdykcji mogą z nich korzystać lub polityka danej jurysdykcji może wywierać na nich pośredni wpływ. Dobra i usługi publiczne

¹⁵ Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996, s. 183-184.

¹⁶ A. Grzegorzcyk, *Subsydiarność w filozoficznej wizji działań społecznych*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996, s. 57.

¹⁷ W ostatnich latach, w szczególności po kryzysie w USA, poruszany jest oprócz problemu nieprawności w funkcjonowaniu rynku problem związany z „załamaniem” (działaniem, funkcjonowaniem) rządu (*government failure*) i pytaniem, jak duży powinien być interwencjonizm państwowy (*Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, CEPR, Great Britain 1993, s. 35).

¹⁸ *Making Sense of Subsidiarity...*, s. 35; B. Dafflon, wyd. cyt., s. 284; A. Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series 23 (13185), The World Bank, Washington, DC, 1994, s. 10.

¹⁹ W literaturze można znaleźć tłumaczenie tego słowa jako zjawisko rozpraszania, efekty uboczne, efekt rozlewania się. Można stwierdzić, że są to wszelkie pośrednie skutki podjętych wydatków publicznych.

świadczone w jednej miejscowości mogą generować korzyści dla mieszkańców okolicznych miejscowości. Jeśli pozostawi się je sobie, samorządy będą systematycznie dostarczać w niedostatecznej ilości te dobra, które mają pozytywne efekty uboczne i dostarczać w nadmiernej ilości te z negatywnymi efektami ubocznymi. Dobra i usługi generujące korzyści uboczne mogą być w rzeczywistości quasi-prywatne, z których korzyści uboczne wynikają z transgranicznego przepływu osób i kapitału. Rząd federalny może mieć wpływ na świadczenia generujące efekty uboczne chociażby w drodze rozporządzeń lub dotacji warunkowych. W rzeczywistości, jeśli samorządy mogą negocjować między sobą, interwencje federalne mogą być w ogóle niekonieczne.

2) Drugim powodem może być ekonomia skali. Niektóre dobra publiczne (takie jak np. obrona, programy nauczania, badania i rozwój) są mniej kosztowne, jeżeli podlegają jednej władzy centralnej niż kilku mniejszym lokalnym.

3) Trzecim powodem może być asekuracja (zabezpieczenie). Władze lokalne narażone są na różne wstrząsy makroekonomiczne. Jeżeli będą ze sobą skorelowane, to wstrząsy będą takie same. Jeżeli nie pojawia się problem szoków asymetrycznych, to połączone władze łatwiej mogą dokonywać transferów niż niezależne władze lokalne. Dlatego ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, ubezpieczenie zdrowotne i publiczne systemy emerytalne powinny być scentralizowane.

4) Czwartym powodem może być harmonizacja wydatków. W przypadku niektórych rodzajów usług harmonizacja może być ważna w celu zapewnienia efektywnej alokacji zasobów między stanami. Dotyczy to np. przenoszenia emerytur, braku wymagań pobytu dla usług mieszkaniowych i opieki społecznej, jednolitych wymagań edukacyjnych czy handlowych. Harmonizacja może obniżyć zdolność stanów do prowadzenia marnotrawnych polityk „błagania sąsiada” za pomocą selektywnych wydatków przyciągających pożądane rodzaje czynników i odpychania niepożądanych. Teoria sugeruje, że rola rządu centralnego w bezpośrednim dostarczaniu dóbr i usług powinna ograniczać się do narodowych dóbr i usług publicznych, takich jak obrona. Quasi-publiczne dobra, takie jak edukacja, opieka zdrowotna, oraz lokalne dobra i usługi powinny być dostarczane na poziomie lokalnym, w ten sposób dopasowując działania rządu w większym stopniu do lokalnych preferencji. Jednakże władza centralna powinna zapewnić minimalne standardy, tak aby różnice w korzyściach między samorządami ograniczyć do minimum. Władza centralna może harmonizować wydatki władz regionalnych i lokalnych pośrednio poprzez nadzór regulacyjny lub warunkowy transfer środków.

W ramach sprawiedliwości w dystrybucji wyróżnia się korzyści z centralizacji w dwóch wymiarach: redystrybucji wewnątrz społeczności lokalnych i między nimi. Natomiast w ramach odpowiedzialności władz w korzyściach z centralizacji możemy wskazać wymiar przejrzystości. Centralizacja pomaga wyborcom monitorować działania rządu²⁰.

²⁰ *Making Sense of Subsidiarity...*, s. 37.

- W ramach korzyści z decentralizacji o efektywności mówi się w warunkach²¹:
- niepewności co do lokalnych preferencji – organy centralne mogą w mniejszym stopniu być świadome preferencji mieszkańców aniżeli władza lokalna;
 - niepewności co do warunków lokalnych – władze centralne mogą być gorzej poinformowane niż władze lokalne o praktycznych warunkach mających wpływ na lokalną realizację danej polityki;
 - niepewności co do skutków nowej polityki – kiedy „twórcy” polityki mają niewiele informacji na temat jej potencjalnego wpływu, powinni pozwolić władzom lokalnym na eksperymenty i porównanie wyników, mogące dostarczyć cennych informacji, które mogą być wykorzystane w przyszłym kształtowaniu odpowiedniej polityki;
 - zróżnicowania regionalnego różnych rodzajów polityki – nawet gdy władze centralne nie są gorzej poinformowane, centralnie określona polityka może być mniej elastyczna i mniej dostosowana do warunków lokalnych bądź ze względu na stosowane zasady równego traktowania w całej społeczności lokalnej, bądź ze względu na to, że władza centralna preferuje proste i jednolite zasady. Na przykład stawki podatku dochodowego ustalane centralnie są jednolite dla całego kraju.

Decentralizacja pozwala obywatelom na wyrażanie niezadowolenia z władz lokalnych, jeżeli nie realizują lub nie wprowadzają działań przez nich pożądaných. Mogą to uczynić na dwa sposoby²²:

- głosowanie – decentralizacja pozwala wyborcom władz lokalnych wspólnie podejmować decyzje dotyczące zastąpienia władz w momencie niezadowolenia z ich działalności. Jeżeli ten mechanizm odpowiedzialności działa dobrze, to centralizacja może zmniejszyć jego skuteczność. Dzieje się tak z powodu ograniczania władzy obywateli do zmiany władz lokalnych;
- mobilności obywateli – obywatele niezadowoleni mogą przenieść się do innej społeczności lokalnej, gdzie działania władz lokalnych bardziej im odpowiadają. Strach przed utratą podatników stanowi zachętę dla władz lokalnych do efektywnego wykorzystania zasobów i zapewnienia odpowiednich rodzajów i poziomów dóbr publicznych, które odzwierciedlają preferencje podatników. W efekcie lokalne władze mogą być traktowane jako „firmy” dostarczające zróżnicowanych produktów, których różne cechy odpowiadają różnym dobrom i usługom publicznym świadczonym na miejscu. Skrajną wersją tego argumentu jest hipoteza Tiebouta²³.

²¹ Tamże, s. 40, 41, oraz B. Dafflon, wyd. cyt., s. 287, 288; A. Shah, wyd. cyt., s. 10.

²² B. Dafflon, wyd. cyt., s. 288; *Making Sense of Subsidiarity...*, s. 41, 42; A. Shah, wyd. cyt., s. 10.

²³ Ch. Tiebout dowodził, że konkurencja między społecznościami lokalnymi w produkcji lokalnych dóbr publicznych może prowadzić do efektywnych wyników zarówno co do ilości, jak i co do struktury wytwarzanych dóbr (J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 887). Tiebout twierdzi, że ludzie mogą „głosować nogami”, tzn. wybierać miejsce zamieszkania i w ten sposób ujawniać swoje preferencje co do lokalnie zapewnianych dóbr publicznych (tamże, s. 889).

Decentralizacja fiskalna może przyczynić się do bardziej efektywnego świadczenia lokalnych usług publicznych, dopasowując wydatki dokładniej i bliżej lokalnych priorytetów i preferencji. Bardziej przejrzyste i bliższe powiązanie korzyści lokalnych usług publicznych z kosztami promuje odpowiedzialność, szczególnie w dużych i zróżnicowanych gospodarkach. Zwiększona autonomia podatkowa może być pomocna w mobilizowaniu lokalnych przychodów ze źródeł, które przyczynią się do ogólnej poprawy finansowej kraju. Zdecentralizowane podejmowanie decyzji rozszerza możliwości uczestniczenia władz lokalnych w rozwoju kraju.

Konstytucyjna lub ustrojowa odpowiedzialność powinna być określona jasno i precyzyjnie. Aby była większa, przypisanie podatków i wydatków powinno być zeterminowane jednocześnie, co oznacza, że dochody powinny być dopasowane w jak największym stopniu do potrzeb na każdym szczeblu władzy państwowej. Przyczyni się to do ograniczenia roli transferów finansowych, minimalizując w ten sposób potencjalne efekty zniekształceń czy zakłóceń.

Decentralizacja dochodów bez odpowiedniego zmniejszenia obowiązków wydatków może ograniczyć rząd federalny. W gospodarkach o okresie przejściowym decentralizacja wydatków nastąpiła bez zwiększenia dochodów szczebla regionalnego, co spowodowało przerzucenie deficytu federalnego na niższe poziomy²⁴.

Zasada subsydiarności jest często związana z decentralizacją, ale te dwa pojęcia nie są synonimami. Decentralizacja może być organizowana bez uciekania się do zasady pomocniczości. Subsydiarność natomiast może stanowić inspirację dla procesu decentralizacji. Zasada ta jest bardziej odpowiednia dla federalizmu fiskalnego i decentralizacji od dołu aniżeli dla decentralizacji od góry. W mniej lub bardziej zdecentralizowanym systemie skuteczne przydzielanie zadań między poziomy władzy jest rezultatem przeciwnych sił. Kryteria centralizacji są raczej techniczne i należą do funkcji produkcji, natomiast proces decentralizacji odnosi się raczej do celów społecznych i demokracji „partycypującej”²⁵ (rys. 1).

Centralizacja powinna w zasadzie zwiększać wiarygodność współpracy między władzami lokalnymi, a decentralizacja powinna zwiększać wiarygodność odpowiedzialności państwa na potrzeby lokalnych społeczności. Zasada subsydiarności twierdzi jednak, że w razie wątpliwości decentralizacja powinna być preferowana.

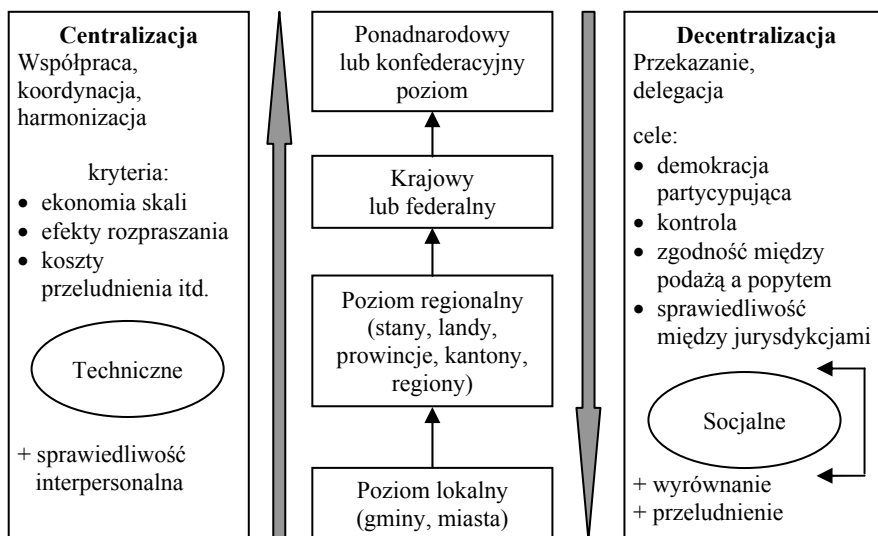
Zaakceptowano kilka teorii, które zapewniają silne uzasadnienie dla zdecentralizowanego podejmowania decyzji ze względu na wydajność, odpowiedzialność, łatwość zarządzania i autonomii. G.J. Stigler wyróżnia dwie zasady budowania jednostek administracyjnych²⁶:

- przedstawiciel rządu działa lepiej, im bliżej jest ludzi,
- ludzie powinni mieć prawo głosowania odnośnie do rodzaju i ilości usług publicznych, których chcą.

²⁴ A. Shah, wyd. cyt., s. 2.

²⁵ B. Dafflon, wyd. cyt., s. 291-292; B. Dafflon, T. Madiès, *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Agence Française de Développement, Research Department, Paris 2009, s. 14, 39.

²⁶ A. Shah, wyd. cyt., s. 7.



Rys. 1. Zasada subsydiarności w centralizacji lub decentralizacji finansów publicznych

Źródło: B. Dafflon, wyd. cyt., s. 292; B. Dafflon, T. Madiès, *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Agence Française de Développement, Research Department, Paris 2009, s. 39.

Zasady te sugerują, że podejmowanie decyzji powinno występować na najniższym szczeblu administracji zgodnie z celami alokacji efektywności. Tym samym optymalne rozmiary jednostek administracyjnych będą się wahać w zależności od korzyści skali oraz korzyści i kosztów efektów rozpraszania²⁷.

Idea tworzenia odpowiednich jednostek administracyjnych wyłoniła się na bazie teorii wyboru publicznego. M. Olson w 1969 r. twierdził, że jeżeli zostanie wyeliminowany problem pasożytnictwa pokrywający się z obszarem politycznym i obszarem korzyści oraz korzyści krańcowe równać się będą kosztom krańcowym produkcji, zapewni to tym samym optymalne świadczenie usług publicznych. Zrównanie kompetencji politycznych z obszarem korzyści zostało nazwane zasadą równoważności fiskalnej (*fiscal equivalency*) i wymaga osobnej jurysdykcji w odniesieniu do każdego świadczenia usług publicznych. Podobną ideę zaproponował w 1972 r. W. Oates. Według niego zasada korespondencji (*correspondence*) mówi, że obszar administracyjny, w którym określana jest wysokość świadczenia każdego dobra publicznego, powinien obejmować dokładną liczbę osób, które je zużywają, a to zwykle wymaga wielu nakładających się obszarów²⁸.

Należy pamiętać, że decentralizacja przebiega od góry do dołu, natomiast federalizm zazwyczaj przebiega od dołu. Obydwa te procesy mogą wymagać odmienn-

²⁷ Tamże, s. 7.

²⁸ Tamże, s. 8, 9.

nych środków do rozwiązania tego samego problemu²⁹. Również granice obszarów administracyjnych nie są zazwyczaj ustalane na podstawie koncepcji optymalnej wielkości rządu sformalizowanej w standardowych modelach ekonomicznych. Obszary te mają wielowymiarową strukturę polityczną, historyczną, socjalną, kulturową, etyczną i geograficzną. Branie pod uwagę tylko wymiaru ekonomicznego może spowodować silny opór mieszkańców niezależnie od celów, jakie te propozycje mają. Zgodnie z teorią decentralizacji zaproponowaną przez W. Oatesa każda usługa publiczna powinna być dostarczana przez właściwy organ mający kontrolę nad minimalnym obszarem geograficznym, który zinternalizuje koszty i korzyści związane z tą usługą. Praktyczne zastosowanie tej teorii również wymaga wielu nakładających się obszarów³⁰.

Z punktu widzenia nauki o finansach subsydiarność zakłada realizację jak największego zakresu finansowania zadań przez szczebel władzy najbliższy obywatelowi, a władza wyższego szczebla powinna wspomagać i uzupełniać działalność niżej usytuowanych, o ile nie są samowystarczalne. Pojawiające się zadania publiczne powinny być tylko o tyle przewyżczone centralnie z pomocą władzy federalnej, o ile zdecentralizowane, samorządne, we własnym zakresie rozwiązania nie są możliwe lub mogą przynieść straty. Rola podmiotów publicznych w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych musi mieć charakter subsydiarny, tzn. wkraczać ze swoją interwencją i pomocą tylko wtedy, gdy potrzeby zbiorowe o dużej wartości społecznej nie mogą być już zaspokajane przez podstawowe jednostki władzy państwowej. Czyli z zasady subsydiarności wynika konieczność decentralizacji decyzji wszędzie tam, gdzie jest to możliwe oraz upowszechnianie inicjatyw oddolnych i oddolnego procesu kształtowania federacji.

Ideę subsydiarności można spróbować odnieść również do roli sektora publicznego i prywatnego. W myśl tej zasady rola sektora publicznego powinna być ograniczona do tych usług i działań, których rynek prywatny nie będzie dostarczać skutecznie ze względu na trudności w naliczaniu ceny lub z powodu wspólnych korzyści konsumpcji, a także tych z pożądaną wartością redystrybucji³¹.

4. Przesłanki i rozwiązania modelowe podziału kompetencji odnośnie do wydatków i podatków wynikające z zasady subsydiarności

Problem przypisania wydatków i podatków do różnych szczebli władzy jest podstawową kwestią w federacji. Literatura na temat federalizmu fiskalnego twierdzi, że przypisanie odpowiedzialności za wydatki musi poprzedzać przydzielenie odpowie-

²⁹ B. Dafflon, wyd. cyt., s. 273.

³⁰ A. Shah, wyd. cyt., s. 9.

³¹ J. Martinez-Vazquez, B. Qiao, *Expenditure Assignments in China*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 10-28, Atlanta, September 2010, s. 2.

działności za opodatkowanie, ponieważ wyznaczenie podatku jest na ogół powiązane z wymogami wydatków na różnych poziomach i nie można go z góry określić. Może być pożądana decentralizacja podatków w tym samym czasie co decentralizacja wydatków, tak aby władza regionalna lub lokalna nie musiała polegać wyłącznie na dotacjach z wyższych szczebli. Jeżeli władze regionalne nie są odpowiedzialne za zbieranie przynajmniej części swoich dochodów, mogą mieć zbyt mało zachęt do świadczenia lokalnych usług publicznych w sposób opłacalny. Jeżeli władzom lokalnym przypisze się więcej dochodów, niż ponoszą wydatków, mogą mieć motywację do redukcji podatków i wzrostu płac w sektorze publicznym³². Analizując korzyści i zagrożenia związane z przekazaniem funkcji na szczeble lokalne, można stwierdzić, że polityka w zakresie alokacji środków może być realizowana przez władze lokalne, natomiast polityka w zakresie funkcji stabilizacyjnej i redystrybucyjnej wymaga odpowiedzialności na szczeblu centralnym³³.

Władza centralna powinna być odpowiedzialna za krajowe usługi publiczne, obronność, bezpieczeństwo, sprawy międzynarodowe, politykę pieniężną, uregulowania prawne, transfery do osób i firm, koordynację polityki fiskalnej, regionalnego zrównowazenia, redystrybucji i ochrony wspólnego rynku wewnętrznego. Władze regionalne powinny być odpowiedzialne za edukację, zdrowie, ubezpieczenie społeczne, infrastrukturę międzygminną oraz za kwestie dotyczące pomocy finansowej i kontroli samorządu lokalnego. Usługi lokalne powinny być przypisane do samorządów lokalnych. Znaczna liczba usług jest odpowiednia do jednoczesnego przypisania do co najmniej dwóch szczebli, co oznacza wspólną odpowiedzialność. Tym samym powinna być jasno określona rola każdego szczebla, aby uniknąć dublowania i nieporozumień oraz zagwarantować odpowiedzialność przed wyborcami. Takie same uprawnienia jak władze wyższego szczebla mogą mieć władze lokalne lub mogą być równorzędnymi partnerami w stosunku do władz wyższego szczebla, które sprawują niejako zwierzchnictwo nad władzami niższego szczebla. Władze szczebla środkowego przyjmują różny stopień nadzoru w zakresie świadczenia lokalnych usług publicznych.

Tworzenie polityki oraz standardów i wydajności usług powinno się odbywać na szczeblu krajowym. Natomiast wykonanie powinno odbywać się na poziomie regionalnym lub lokalnym, a usługi powinny być świadczone na poziomie lokalnym lub regionalnym³⁴.

Podział źródeł przychodów między rząd federalny a władze niższych szczebli powoduje problem przypisania podatków. Kiedy podział wydatków zostanie ustalony, podział podatków i prognoza transferów stają się krytycznym elementem w

³² A. Shah, wyd. cyt., s. 9.

³³ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1984, s. 510–516; J. Martinez-Vazquez, Ch. McLure, F. Vaillancourt, *Revenues and expenditures in an intergovernmental framework*, [w:] *Perspectives on Fiscal Federalism*, red. R.M. Bird, F. Vaillancourt, The World Bank, Washington, DC, 2006, s. 16, 17.

³⁴ A. Shah, wyd. cyt., s. 12.

sprężeniu wielkości wydatków z oczekiwanymi dochodami na różnych szczeblach władzy. Chociaż podział podatków może być podejmowany niezależnie od podziału wydatków³⁵, zalety centralnej administracji podatkowej i zdecentralizowanego świadczenia usług publicznych stają się widoczne, kiedy przeniesienie podatku odzwierciedla przewidywane wydatki. Takie regulacje uniemożliwiają nadmierne uzależnienie niższych szczebli od transferów międzyrządowych, które mogą w inny sposób zakłócać lokalne priorytety w polityce wydatków³⁶.

Przypisanie podatków do różnych szczebli władzy z punktu widzenia teorii jest często nieczytelne. Przeniesienie wydatków może stanowić poważny argument dotyczący przydzielenia odpowiedzialności władzom, które najbardziej potrzebują środków finansowych. R.A. Musgrave wykorzystuje kryterium sprawiedliwości (spójność dochodów z potrzebami wydatków) i efektywności (minimalizacja kosztów zasobów) w celu zaproponowania następujących zasad przypisywania podatków³⁷:

- podatki progresywne redystrybucyjne powinny być scentralizowane,
- podatki nadające się do stabilizacji gospodarki powinny być scentralizowane; podatki niższych poziomów powinny być cyklicznie stabilne,
- podatki o nierównych podstawach opodatkowania między jurysdykcjami powinny być scentralizowane,
- podatki od mobilnych czynników produkcji powinny być scentralizowane,
- podatki oparte na stałym miejscu zamieszkania, takie jak akcyza, powinny być nakładane przez władze regionalne (stany, landy, kantony),
- podatki od niemobilnych czynników produkcji powinny być nakładane przez władze lokalne,
- przywileje podatkowe i opłaty mogą być nakładane właściwie na każdym szczeblu.

Literatura

- Breton A., Cassone A., Fraschini A., *Decentralization and subsidiarity: Toward a theoretical reconciliation*, „University of Pennsylvania Journal of International Economic Law” 1998, Vol. 19, No. 1.
- Dafflon B., *The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice*, [w:] *Handbook of Fiscal Federalism*, red. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2006 [reprint 2008].
- Dafflon B., Madiès T., *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Agence Française de Développement, Research Department, Paris 2009.
- Gilowska Z., *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996.
- Grzegorzczak A., *Subsydiarność w filozoficznej wizji działań społecznych*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996.

³⁵ Jest to powszechna praktyka w krajach rozwijających się, tamże, s. 18.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

- Kurzynski P.J., *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2006.
- Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* CEPR, Great Britain 1993.
- Martinez-Vazquez J., McLure Ch., Vaillancourt F., *Revenues and expenditures in an intergovernmental framework*, [w:] *Perspectives on Fiscal Federalism*, red. R.M. Bird, F. Vaillancourt, The World Bank, Washington, DC, 2006.
- Martinez-Vazquez J., Qiao B., *Expenditure Assignments in China*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 10-28, Atlanta, September 2010.
- McDonagh T., *Subsidiarity: Sop or substance?* „The Galway Student Law Review” 2003, Vol. 2.
- Milczarek D., *Wprowadzenie*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1984.
- Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996.
- Shah A., *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series 23 (13185), The World Bank, Washington, DC, 1994.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szpringer W., *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1996.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY AND THE ALLOCATION OF EXPENDITURE AND TAXES IN FEDERATIONS – A THEORETICAL APPROACH

Summary: The issue of subsidiarity, which is used by the European Union, is still valid, and especially important for Poland and European Union in the future in the context of building the structures to the federal rules. The article presents a systematic approach to the principle of subsidiarity by analyzing strengths and weaknesses of a centralized or decentralized government and the assignment of expenditure and tax functions on various levels of government in the federation. An attempt was made to answer the question how the principle of subsidiarity is associated with the division of competences for expenditure and taxes between various levels of government in the federation. The paper presents definitions of subsidiarity, especially those derived from the science of finance its relationship with the decentralization or centralization of the state and public authorities, and fiscal federalism. Then it shows the conditions and model solutions of division of responsibilities for expenditure and taxes resulting from the principle of subsidiarity.

Keywords: subsidiarity principle, tax and expenditure assignment, federation.