

Jacek Kulawik

## Wybrane problemy fiskalne rozwoju wsi. Wprowadzenie do problemu

**Streszczenie:** Rozwój wsi jest wielorako uwarunkowany i jednocześnie osadzony w ekonomiczno-społecznym rozwoju ponadlokalnym i regionalnym, a w ślad za tym także i w ogólnym rozwoju gospodarczym. Bardzo rzadko jednak wśród jego uwarunkowań występują zmienne finansowe, a w tym fiskalne. Zmniejszenie tej luki poznawczej, o dużym znaczeniu także dla polityki regionalnej i rolno-żywnościowej, jest zatem głównym celem artykułu. Osią analizy jest przy tym teoria i dorobek praktyczny federalizmu fiskalnego, będącego subdyscypliną finansów publicznych. Zgodnie z tym najpierw przedstawiono ogólne założenia federalizmu fiskalnego i środowiskowego, następnie skoncentrowano się na kontrowersjach związanych z decentralizacją fiskalną, by potem przejść do międzyjurysdykcyjnej konkurencji i kooperacji. W tle tej części analizy znajduje się model Charlesa M. Tiebouta, który jest jednym z ciekawszych ujęć mechanizmu rozwoju lokalnego i regionalnego. W końcowej części artykułu zaprezentowano kluczowe elementy teorii dóbr klubowych Jamesa M. Buchanana jako narzędzia do optymalizacji wielkości jednostek lokalnych.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja fiskalna, federalizm fiskalny, federalizm środowiskowy, konkurencja i kooperacja międzyjurysdykcyjna, model Tiebouta, teoria dóbr klubowych Buchanana

### 1. Uwagi wstępne

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że przez rozwój wsi rozumieć się będzie społeczno-ekonomiczno-polityczny proces pożądaných zmian ilościowych i jakościowych, w wyniku którego wzrośnie produktywność i efektywność lokalnych podmiotów ekonomicznych, także o charakterze rolniczym, oraz użyteczność mieszkańców wspólnot lokalnych, co w ostateczności powinno się przełożyć na poprawę dobrobytu ogółu obywateli (Kulawik 2016; Duke, Wu 2014). Kategoria powyższa ewoluuje, co najlepiej jest widoczne, gdy analizuje się zmiany stosownego paradygmatu. Ogólnie współcześnie wyróżnia się trzy ich rodzaje:

---

Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie, ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa (e-mail: jacek.kulawik@ierigz.waw.pl).

1. Stary, sektorowe podejście. Orientuje się na wyrównywanie szans rozwojowych i poprawę konkurencyjności, ale głównie gospodarstw rolnych, w wyniku szerokiego ich subsydiowania, a więc przy dużym zaangażowaniu instytucji administracji rządowej.
2. Nowy. Koncentracja następuje tu na całości ekonomiki wiejskiej i dostępnych lokalnie wszystkich zasobach, by głównie dzięki inwestycjom poprawić konkurencyjność obszarów wiejskich, angażując do tego szeroki krąg aktorów ekonomicznych i politycznych.
3. Polityki spójności obszarów wiejskich. Podejście to próbuje jednocześnie realizować cele rozwojowe, alokacyjne, środowiskowe i redystrybucyjne, wykorzystując odpowiednie interakcje ekonomiczne, społeczne i polityczne oraz układy sieciowe, stosując możliwie szeroki zestaw instrumentów i wielopoziomowe układy rządzenia i zarządzania, współpracy i konkurencji oraz partycypacji kluczowych aktorów. Paradygmat ten mocno eksponuje konieczność wkomponowania rozwoju wiejskiego w całość rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju (Kołodziejczyk 2015; Sikorska 2015; Zegar 2012).

Rozwój wsi jest wielorako uwarunkowany: społecznie, ekonomicznie, przestrzennie, instytucjonalnie, politycznie, ale także sytuacją fiskalną kraju i wspólnot regionalnych oraz lokalnych. Niestety, ten kompleksowo ujęty wymiar fiskalny jest bardzo słabo oddany w dotychczasowych badaniach naukowych, zagranicznych, ale szczególnie krajowych (Hardt, Milczarek-Andrzejewska 2015). Zasadne jest zatem przybliżenie ważniejszych koncepcji ze sfery finansów publicznych, które mają bezpośrednie lub pośrednie odniesienie do kwestii rozwoju obszarów wiejskich, a więc dotyczą one i rolnictwa. Przynajmniej częściowe zmniejszenie tej luki teoriopoznawczej, o dużym znaczeniu dla polityki gospodarczej, w tym przestrzennej, wiejskiej i rolno-żywnościowej, jest podstawowym celem artykułu.

Ogólnie instrumenty fiskalne dzieli się na wydatki i dochody publiczne. Każda z tych grup zawiera z kolei narzędzia realizowania wielu funkcji pochodnych (wewnętrznych) i zadanych (zewnętrznych, pierwotnych) (Brümmerhoff 2011; Zimmermann i in. 2012). Z konieczności musiano dokonać przeto zawężenia rozważanych problemów, pozostawiając kwestie kanałów wpływu instrumentów fiskalnych na rozwój wsi oraz ich interakcje z innymi narzędziami polityki wiejskiej jako przedmiot dalszych studiów i analiz. Świadomie zrezygnowano natomiast z zajmowania się programami wsparcia budżetowego obszarów wiejskich w ramach WPR, gdyż mają one pewne cechy specyficzności, gdy tymczasem w artykule chodzi o generalia zawarte w nadbudowie teoretycznej w postaci koncepcji federalizmu fiskalnego. By jednak artykuł stanowił zwartą i przemyślaną konstrukcję, przyjęto następującą tezę organizującą całość rozważań: rozwój wsi jest determinowany także zmiennymi fiskalnymi, ale mechanizmy i kanały ich oddziaływań są dotychczas

w części tylko dobrze zidentyfikowane i objaśnione, podobnie jak i ich interakcje z uwarunkowaniami pozafiskalnymi. Okoliczność ta bardzo utrudnia proces tworzenia całościowej polityki budżetowej zorientowanej na rozwój obszarów wiejskich.

## 2. Federalizm fiskalny i środowiskowy

Federalizm fiskalny pierwszej generacji (*first generation theory of fiscal federalism*, FGT) jest subdyscypliną finansów publicznych, która odnosi się do pionowej (hierarchicznej) struktury sektora publicznego (Oates 1999; Oates 2001). Federalizm ten koncentruje się zarówno na kwestiach normatywnych, jak i politycznych związanych z rzeczywistym, a nie np. ustanowionym w konstytucji lub aktach prawnych podobnej rangi, przypisaniu określonych funkcji i instrumentów fiskalnych poziomom zarządzania państwem, a także ich współzależnościach wynikających m.in. ze stosowania dotacji i subwencji o charakterze redukującym międzyregionalne różnicowania oraz niedopasowania między potencjałem fiskalnym a zadaniami publicznymi do wykonania. Pojęcie powyższe obejmuje całość relacji pionowych w sektorze publicznym, a nie tylko kategorie i procesy związane z polityką budżetową. Oczywiście, wcześniej musiało zostać udowodnione, że pojawiły się wystarczająco dokuczliwe niedoskonałości rynków, którym interwencja publiczna ma się przeciwstawić. Znajomość istoty oraz zasad federalizmu fiskalnego ułatwia adresowanie, projektowanie, wdrażanie i finansowanie dowolnej polityki oraz jej lokowanie na najbardziej odpowiednim poziomie struktury rządu i funkcjonowania państwa. Federalizm ten ma wręcz kluczowe znaczenie dla zrównoważenia i wielofunkcyjności wsi i rolnictwa, gdyż daje rekomendacje dotyczące sposobów finansowania powstających w tym sektorze dóbr publicznych. Bardzo ściśle łączy się to z unijną decentralizacją fiskalną, nazywaną też zasadą subsydiarności (pomocniczości). Orzeka ona, że dowolna polityka publiczna powinna być przydzielona najniższemu szczeblowi struktury administracyjno-rządowej, który ma największe możliwości zrealizowania założonych w niej celów. Formalnie zasada ta ustanowiona została w Traktacie z Maastricht z 1992 r., dokumencie fundamentalnym dla powstania UE, ale swoimi korzeniami sięga katolickiej filozofii społecznej z XIX w. Kategorię tą znajdziemy również jednak w myśli liberalnej. W polskiej konstytucji mamy jeszcze pojęcie podobne – proporcjonalności jako sposobu realizacji zrównoważonego rozwoju. Z unijnej zasady subsydiarności oraz równoważnej jej np. w USA awersji do rozwiązań typu *one size fits all* dosyć logicznie można wyprowadzić rekomendację polityczną, by dostarczanie pewnych dóbr publicznych odbywało się w sposób zdecentralizowany.

W ubiegłej dekadzie wykształcił się federalizm fiskalny tzw. drugiej generacji (*second generation theory of fiscal federalism, SGT*) (Oates 2005). Jego istotę ująć można w poniższych punktach:

1. Niektóre programy rządowe rzeczywiście prowadzą do pogłębienia międzyjurysdykcyjnego zróżnicowania dostarczania dóbr i usług publicznych. Dzieje się tak zazwyczaj w wyniku niejednorodnego rozkładu wpływów regionów na rząd centralny i dążenia reprezentantów poszczególnych regionów do preferowania własnych wyborów kosztem interesu wspólnego.
2. Politycy i wyborcy funkcjonują w warunkach asymetrii informacji, a więc niektórzy z nich wiedzą więcej na temat preferencji, funkcji kosztów dostarczania dóbr i usług publicznych czy motywacji i zaangażowań poszczególnych agentów politycznych oraz całokształtu uwarunkowań, w których przychodzi im działać. Przemawia to na korzyść decentralizacji i zdecentralizowanego dostarczania lokalnych dóbr publicznych. Dzieje się tak, gdyż proces gromadzenia potrzebnych informacji ma charakter endogeniczny i wymaga poniesienia pewnych kosztów, co w sumie jest łatwiejsze na poziomie regionalnym i lokalnym.
3. W sektorze publicznym wprawdzie wykorzystuje się modele organizacji przemysłowych, z teorią agencji na czele, jednak trudno wyznaczyć w nich agenta i pryncypała oraz skonstruować w miarę kompletne kontrakty. Ogólnie teoria agencji nie daje jednak zbyt dużo solidnych przesłanek do projektowania struktury instytucji fiskalnych, międzyjurysdykcyjnych relacji fiskalnych i doskonalenia mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych oraz wsparcia dla tezy, iż pierwszorzędne znaczenie ma poleganie instytucji budżetowych na dochodach własnych.
4. Bazowanie jednostek zdecentralizowanych na dochodach własnych równoznaczne jest z ich funkcjonowaniem w ramach tzw. twardych ograniczeń budżetowych. Postulat ten pozornie tylko jest łatwy do realizacji. W istocie dotyczy on kwestii podziału władztwa podatkowego, możliwości tzw. eksportu podatków (przerzucenia ciężarów na inne jednostki), wyceny dóbr publicznych oraz internalizacji sieciowych efektów zewnętrznych, a także udzielania pomocy finansowej przez centrum w razie pojawienia się kłopotów budżetowych np. w gminach.
5. Rząd centralny powinien spełniać również funkcję zabezpieczającą przed stochastycznymi szokami zewnętrznymi, które obniżać mogą dobrobyt ogółu obywateli albo mieszkańców pewnych regionów. Jest to równoznaczne z powstaniem systemu podziału ryzyka między subsystemy całej struktury administracyjnej kraju. W ślad za tym trzeba m.in. wdrożyć zestaw dotacji i subwencji, ale niekoniecznie tożsamy z koncepcją Pigou, a więc internalizujących tylko sieciowe efekty zewnętrzne.

6. Zawsze i wszędzie istnieją siły integrujące i dezintegrujące struktury administracyjne, a także całe narody oraz ich wspólnoty. Te ostatnie są o tyle ważne, o ile pozwalają obniżyć koszty obrony narodowej i handlu zagranicznego. Trzeba jednakże cały czas korzystać z porównań z kosztami w postaci eksploatacji jednych członków unii gospodarczej przez innych, co z reguły odbywa się za pomocą różnic w podatkach, subsydiach i transferach.

Federalizm środowiskowy integruje w sobie dorobek teorii i praktyki finansów publicznych tradycyjnych i zorientowanych także na teorię wyboru publicznego oraz elementy zarządzania środowiskowego, a więc i polityki środowiskowej (Oates 2001). W tym kontekście federalizm ten koncentruje się na wypracowaniu zasad przydzielenia poszczególnym szczeblom struktury administracyjnej kraju funkcji i instrumentów realizacji zarządzania i polityki środowiskowej. W szczególności chodzi tu o ustanowienie standardów środowiskowych, projektowanie regulacji do ich osiągnięcia oraz wdrażanie, monitorowanie i egzekwowanie powyższych instrumentów. Typ efektu zewnętrznego, a tu w szczególności powszechność tzw. międzyregionalnych efektów sieciowych (*the spillovers*), czyli powstawanie kosztów i przychodów zewnętrznych w jednych wspólnotach lokalnych/regionalnych, które oddziałują na inne, w największym stopniu przesądza o wyborze szczebla administracyjnego, najlepiej predystynowanego do jego skutecznego internalizowania (Brümmerhoff 2011; Gruber 2015; Rosen, Gayer 2013; Zimmermann i in. 2012).

Wallace E. Oates wspólnie z Robertem M. Schwabem zintegrowali federalizm fiskalny ze środowiskowym w modelu tzw. międzyjurysdykcyjnej konkurencji (Oates, Schwab 1988, 1991, 1996). Konstrukcja ta daje głębszy wgląd w źródła nieefektywności alokacyjnej i suboptymalnego dostarczania dóbr i usług publicznych, które mogą być skutkiem m.in. zjawiska *the race to bottom*, czyli drastycznego łagodzenia głównie regulacji fiskalnych, środowiskowych i dotyczących rynku pracy, by pozyskać mobilny kapitał. W propozycji tej próbuje się naśladować czystą konkurencję występującą w sektorze firm, a więc znajdziemy w niej odwołanie się do teorematu „niewidzialnej ręki rynku”.

Składa się on z trzech części:

- 1) modelu podstawowego,
- 2) wyniku zgodnego z zasadą środkowego/medianowego wyborcy (pierwszy warunek optymalności),
- 3) pierwszego warunku optymalności społecznej.

Całość konstrukcji obejmuje 14 równań.

Władze lokalne w powyższym modelu zajmują się całokształtem aktywności gospodarczej w swoich jurysdykcjach, zarządzają środowiskiem przyrodniczym, nakładają podatki i finansują z nich m.in. dostarczanie dóbr publicznych. Mimo występowania międzyjurysdykcyjnej konkurencji, model pozwala określić warunki

uzyskania efektywności w konwencji Pareto. Jak sam przyznał później Oates, jego model, przygotowany wraz ze Schwabem, zawiera szereg restrykcji (Oates 2001). Przyjęto w nim bowiem, że władze lokalne funkcjonują na rynku kapitału jako cenobiorcy oraz nie zachowują się strategicznie wobec swoich sąsiadów. Mają też do dyspozycji pełen zestaw instrumentów do prowadzenia lokalnej polityki gospodarczej. Gdy założenia te skonfrontuje się z rzeczywistymi warunkami, model może stracić własność generowania optymalnych wyników dla sektora prywatnego i publicznego.

### 3. Kontrowersje wokół decentralizacji fiskalnej

Ogólnie przez decentralizację rozumie się przekazywanie władzy i władztwa fiskalnego, funkcji, zasobów (środków materialnych i funduszy) i odpowiedzialności na niższe jednostki w strukturze hierarchicznej zarządzania państwem (Blankart 2011; Gruber 2015; Stiglitz, Rosengard 2015). Przeciwnością decentralizacji jest centralizacja funkcji, zasobów i odpowiedzialności. Rzeczywiście funkcjonujące systemy społeczno-ekonomiczne i polityczne sytuują się pomiędzy tymi dwoma biegunami, co ma charakter procesu ewolucyjnego, wielorako uwarunkowanego. W tym kontekście przez decentralizację fiskalną należy rozumieć przekazywanie jednostkom regionalnym i lokalnym władztwa w zakresie nakładania podatków i opłat oraz innych danin publicznych, a także prawa do uzyskania subwencji i dotacji w ramach ogólnokrajowych mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych (Brümmerhoff 2011; Rosen, Gayer 2013; Scherf 2011).

Ważnym pojęciem w federalizmie fiskalnym jest teoremat decentralizacyjny, sformułowany przez Oatesa w 1972 r. (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 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 straty 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.

Naturalną implikacją płynącą z wskazanego teorematu decentralizacyjnego jest uzasadnienie dla zdecentralizowanego również finansowania regionalnych i lokalnych dóbr publicznych. Dodatkowo za takim rozwiązaniem przemawia 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.

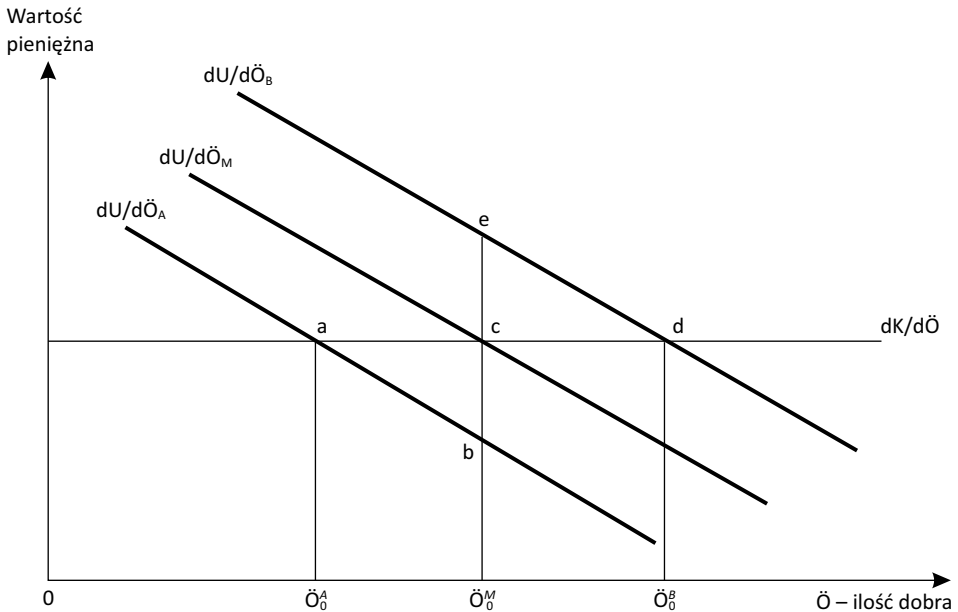
W literaturze ze sfery finansów publicznych, teorii wyboru publicznego i polityki publicznej zwykło się przyjmować, że wszelka decentralizacja, w tym także fiskalna, odznacza się następującymi zaletami w stosunku do zarządzania scentralizowanego:

- lepiej dostosowuje dostarczane usługi publiczne do lokalnych i regionalnych preferencji,
- sprzyja międzyjurysdykcyjnej konkurencji,
- bardziej motywuje do eksperymentowania i wdrażania innowacji instytucjonalnych,
- większe zaangażowanie społeczności lokalnych i regionalnych ma poprawiać jakość oferowanych usług publicznych (Blankart 2011; Gruber 2015; Rosen, Grayer 2013; Stiglitz, Rosengard 2015).

Z drugiej natomiast strony z decentralizacją, w tym także fiskalną, wiążą się dwa zagrożenia:

- 1) możliwość pojawienia się nieefektywnej alokacji na skutek występowania efektów zewnętrznych, ekonomii skali w procesie dostarczania dóbr publicznych oraz strat dobrobytu spowodowanych podatkami,
- 2) pogłębianie nierówności w sferze podziału dochodów i majątku (Stiglitz, Rosengard 2015).

Jak wynika z powyższego, usytuowanie się dowolnej wspólnoty lokalnej lub regionalnej na skali centralizacja – decentralizacja jest poważnym wyzwaniem. Bardzo ogólną procedurę, która może to zadanie ułatwić, przedstawiono na rysunku 1. Pokazano na nim dwie gminy, A i B, oraz dostarczanie przez nie indywidualnie lokalnych dóbr publicznych, z których czerpane użyteczności wynoszą:  $dU/d\ddot{O}_A$  i  $dU/d\ddot{O}_B$ , w porównaniu do systemu scentralizowanego, a więc wspólnego dla nich (użyteczność  $dU/d\ddot{O}_M$ ). Koszt krańcowy zaoferowania powyższego dobra jest stały i wynosi  $dK/d\ddot{O}$ . Jak widać, centralizacja skutkuje stratami obydwu gmin: trójkąt abc dla gminy A oraz cde w przypadku gminy B.



Oznaczenia:  $dU/d\ddot{O}_A$  – korzyść krańcowa dobra publicznego w gminie A;  $dU/d\ddot{O}_B$  – korzyść krańcowa dobra publicznego w gminie B;  $dU/d\ddot{O}_M$  – korzyść krańcowa dobra publicznego dostarczana jednolicie dla gmin A i B w wyniku decyzji władzy zwierzchniej;  $dK/d\ddot{O}$  – koszt krańcowy dostarczania dobra publicznego; abc – strata efektywności dla gminy A z powodu decyzji władzy zwierzchniej oraz cde dla gminy B z tego samego powodu. Symbols:  $dU/d\ddot{O}_A$  – marginal utility of the public good in the municipality A;  $dU/d\ddot{O}_B$  – marginal utility of the public good in the municipality B;  $dU/d\ddot{O}_M$  – marginal utility of the public good delivered uniformly to municipalities A and B as a result of decision of the authority;  $dK/d\ddot{O}$  – marginal cost of providing a public good; abc – loss of efficiency for the municipality A because of the authority's decision and cde – loss of efficiency for the municipality B for the same reason.

### Rysunek 1. Efektywność zdecentralizowanego dostarczania lokalnego dobra publicznego

Figure 1. Efficiency of the decentralized delivery of local public good

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Casier, Bayer 2003.  
Source: own study based on Casier, Bayer 2003.



Bardzo interesująco na decentralizację fiskalną spojrzeli Fidel Perez-Sebastian i Ohad Raveh (Perez-Sebastian, Raveh 2016; dalej P-SR). Badacze ci spróbowali zgłębić przyczyny, które mogą pełniej wyjaśnić tzw. zagadkę przekleństwa obfitości zasobów naturalnych (*the natural resource curse*). Termin ten zawdzięczamy Jeffreyowi D. Sachsowi i Andrew M. Warnerowi, którzy w latach 1997, 1999 i 2001 publikowali wyniki badań pokazujących, iż między zasobami naturalnymi a wzrostem gospodarczym występuje ujemna korelacja. Jej źródłem mają być czynniki polityczne, korupcja, niedorozwój systemu prawnego i finansowego, tzw. choroba holenderska (aprecjacja waluty krajowej wskutek wzrostu eksportu bogactw naturalnych) oraz bariery instytucjonalne dla rozwoju kapitału ludzkiego. P-SR listę zmiennych objaśniających rozszerzyli o wskaźnik decentralizacji fiskalnej, rozumiany jako udział dochodów własnych w wydatkach ogółem jednostek subcentralnych, wykorzystując do tego metodologię i zasoby danych Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Wśród powyższych zmiennych znajdowały się także zasoby podglebia, gruntów pod zasiewami, pastwiska, lasy oraz obszary chronione. Stąd też mamy tu bezpośrednie odniesienie do wsi i rolnictwa.

Formułując hipotezę dotyczącą wpływu decentralizacji fiskalnej na wzrost ekonomiczny, P-SR ważą jej pozytywne (dyscyplinowanie władz subcentralnych, efektywniejsza alokacja zasobów) i negatywne (konkurencja fiskalna oraz zachęty do nadmiernych inwestycji infrastrukturalnych), konkludując jednak, że *per saldo* oddziaływanie to będzie ujemne. Badania empiryczne tej dwójki, tak na próbie Sachsa i Wernera (lata 1970–1990 w zbiorowości 51 krajów), jak i własnej (lata 1972–2008 dla 73 krajów) w pełni potwierdziły istnienie tej ujemnej korelacji. Taka sama zależność wystąpiła w przypadku zmiennych objaśniających charakteryzujących wymienione rodzaje zasobów ziemi, z wyjątkiem podglebia. P-SR widzą dwa główne kanały/mechanizmy, które mogą wyjaśnić ujemną korelację między decentralizacją fiskalną a stopą realnego wzrostu PKB *per capita*:

- 1) polityczny,
- 2) rynkowy.

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 maleć może ilość dostarczanych dóbr publicznych, produktywność całkowita zasobów i produkcja dóbr pozostałych niż bogactwa naturalne. To prosta droga do pojawienia się już wspomnianej klątwy obfitości zasobów naturalnych. Formalnie wyraża ten mechanizm poniższy wzór:

$$\frac{\partial}{\partial Z_i} \sum_{j=1}^N (Y_j + Z_j) < 0, \quad (1)$$

gdzie:

$Y_j$  – produkcja w sektorze zasobów naturalnych,

$Z_j$  – zasoby naturalne,

$Y_i$  – produkcja poza sektorem zasobów naturalnych.

Widzimy teraz, że klątwa pojawi się, gdy negatywne następstwa nadzwyczajnych dochodów z eksploatacji nowo udostępnionych zasobów w danym regionie rozprzestrzenią 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 klątwą i jej rozmiary są wielorako zdeterminowane, ale ważne miejsce zajmują wśród nich aglomeracyjne efekty zewnętrzne związane ze specjalizacją według Marshalla oraz dywersyfikacją Jacobiana. P-SR w swojej analizie efekty powyższe połączyli z miarą decentralizacji w człon interakcyjny, wskazując, iż był on także ujemnie skorelowany ze stopą wzrostu realnego PKB *per capita*. Ujemna okazała się także korelacja, gdy zmienną objaśniającą był człon interakcyjny w postaci iloczynu wskaźnika decentralizacji fiskalnej i zasobów naturalnych. Generalnie przy tym stwierdzono, że zagrożenie klątwą jest większe w krajach rozwijających się.

#### 4. Międzyjurysdykcyjna konkurencja i kooperacja

Najczęściej konkurencja fiskalna między wspólnotami regionalnymi i lokalnymi odbywa się za pomocą podatków. Ustalenie ich wpływu netto jest przy tym sprawą trudną, ponieważ w grę wchodzi pionowe i poziome fiskalne efekty zewnętrzne, sieciowe efekty zewnętrzne oraz efekty skali. Międzyjurysdykcyjna konkurencja podatkowa jest częścią konkurencji fiskalnej i ekonomicznej (Agrawal 2015). Ta ostatnia najszerzej ujmowana jest w finansach publicznych gospodarki otwartej. Obejmuje poza podatkami także wydatki budżetowe, polityki regulacyjne, w tym dotyczące środowiska przyrodniczego i rynku pracy, oraz podział kraju na różne strefy. Instrumenty te pozostają względem siebie zazwyczaj w relacjach komplementarności, ale i konkurencyjności/substytucyjności. W kontekście podjętej tu problematyki najłatwiej to zilustrować przykładami odnoszącymi się do regulacji środowiskowych i podatków. Gdy te pierwsze chce się zaostriżyć, można dla równowagi nieco złagodzić ciężary podatkowe, i na odwrót. W praktyce jednak

behawioralne reakcje konsumentów i firm są zdecydowanie bardziej złożone i mniej przewidywalne. Decyzje zakupowe i lokalizacyjne uwzględniają w istocie przecież wiele jeszcze innych uwarunkowań.

Międzyjurysdykcyjna konkurencja podatkowa i fiskalna powodują, że w układach przestrzennych pojawiają się nieciągłości w charakterystykach poszczególnych instrumentów konkurowania. Skutkuje to stratami dobrobytu konsumentów, nierównością poziomą wśród podatników i nieefektywną strukturą produkcji będącą wyrazem deformacji decyzji lokalizacyjnych firm. Różne formy straty dobrobytu społecznego wynikają w ujęciu szczegółowym z nakładania się trzech zjawisk: wykorzystywania rozmaitych luk w prawie, międzyjurysdykcyjnego shoppingu oraz eksportu podatków, tj. ich przerzucania na inne jednostki administracyjne. Z drugiej natomiast strony konkurencja powyższa oraz cała filozofia federalizmu fiskalnego są bez wątpienia rozwiązaniem *second-best*, a więc odpowiedzią na praktyczną niemożliwość wdrożenia scenariusza politycznego *first-best*, tzn. stosowania instrumentów fiskalnych zróżnicowanych geograficznie w formie niekoniecznie małych zmian w granicach danej jurysdykcji, co byłoby równoznaczne z postulatem prowadzenia polityki budżetowej jako funkcji ciągłej względem odległości od granicy administracyjnej danej jurysdykcji.

Wygładzanie nieciągłości instrumentów fiskalnych w przestrzeni odbywać się może za pośrednictwem mechanizmu konkurencji m.in. dzięki dwóm efektom podatkowym:

- poziomu,
- gradientu.

Pierwszy jest różnicą stawek podatku między jurysdykcją o wyższym ich poziomie a jednostką administracyjną, gdzie są one niższe. Zgodnie z teorią przestrzennych finansów publicznych w miejscowościach położonych przy granicy jurysdykcji z niskimi podatkami można nakładać wyższe podatki niż w lokalizacjach znajdujących się w pobliżu regionu o wysokich podatkach. Oznacza to dalej, że decentralizacja podatków pozwala łagodzić deformacje powodowane przez politykę ogólnokrajową, ale kosztem zaostrzenia konkurencji podatkowej w ramach danej jurysdykcji. Per saldo można jednak często wtedy oczekiwać poprawy efektywności alokacyjnej. Niejednoznaczne są natomiast implikacje dla stabilności wielkości subcentralnej bazy podatkowej.

Efekt gradientu występuje w obrębie danej jurysdykcji. Gdy oddalamy się od niej, a odznacza się ona generalnie niskimi podatkami, stawki podatkowe powinny maleć. Gradient staje się przez to ujemny. Z kolei w przypadku jurysdykcji z wysokim opodatkowaniem oddalenie się od jej granicy powinno, zgodnie z teorią przestrzennych finansów publicznych, skutkować wzrostem stawek podatkowych. W konsekwencji gradient staje się dodatni. Badania empiryczne zazwyczaj

potwierdzają istnienie gradientu negatywnego, natomiast wykrycie gradientu pozytywnego zależy od specyfikacji modelu. Siła obydwu gradientów w sposób istotny determinowana jest stanem bazy podatkowej i elastycznością stawek podatkowych względem podstaw naliczania poszczególnych danin publicznych.

Konkurencja fiskalna bywa przyczyną i zarazem skutkiem tzw. *the race to bottom*, spopularyzowanego w finansach publicznych i ekonomii środowiskowej przez Oatesa (Oates 1999; Oates 2001). Wciąż utrzymują się kontrowersje, czy konkurencja taka faktycznie występuje. 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 zaniżanie standardów środowiskowych, ale z drugiej strony ich ostre zaostrenie podwyższa koszty produkcji. Ich pokrycie przychodami ze sprzedaży produktów rynkowych z reguły bywa natomiast 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 różnicowania warunków i efektywności rolnictwa, a więc i konkurencyjności. Jedynym rozwiązaniem może być wtedy subsydiowanie produkcji 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 występują między nimi a dobrami nierynkowymi 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.

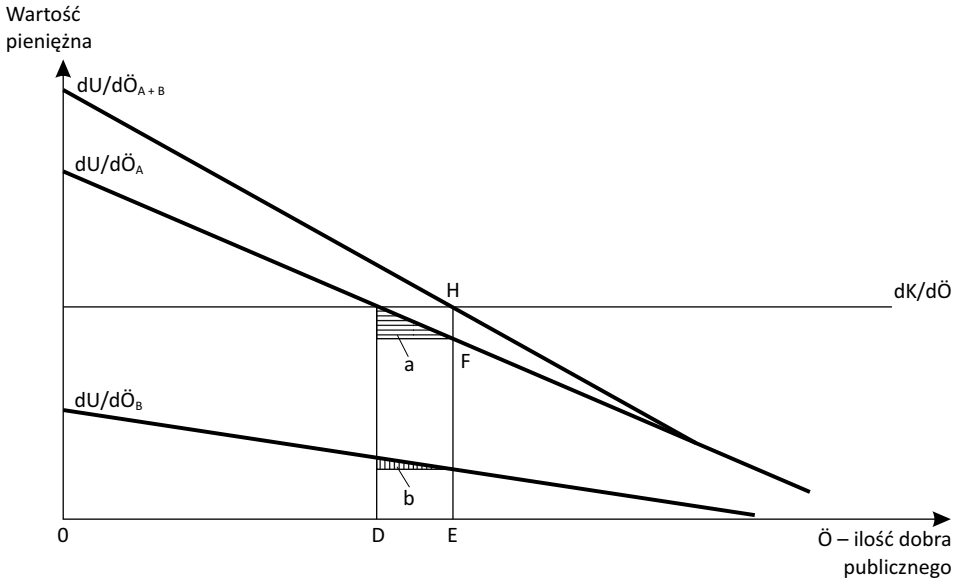
Rządzący i obywatele powinni więcej uwagi poświęcać sprawom międzyjurysdykcyjnej współpracy jako przeciwwagi dla destrukcyjnej konkurencji i nadmiernej centralizacji. Uzasadnieniem dla kooperacji na pewno jest fakt występowania sieciowych środowiskowych efektów zewnętrznych i problemy z ich internalizowaniem za pomocą działań administracyjnych, fiskalnych, *quasi*-rynkowych, a więc rozwiązań

bazujących na teoremacie Coase'a. W praktyce taka współpraca środowiskowa napotyka jednak wiele przeszkód, szczególnie związanych z przewagą perspektywy interesu lokalnego i regionalnego. Wyniki badań empirycznych są przy tym również niejednoznaczne. Trudności te i niejednoznaczności są całkiem zrozumiałe, gdyż kooperacja współwystępuje z konkurencją. Potrzebujemy zatem pewnego szerszego konstruktów, który by dokonywał niejako syntezy tych przeciwstawnych pojęć i zachowań. Prowadzi nas to do kooperacji, nazywanej również kooperacją (Bartkowiak, Koszel 2015; Jankowska 2009; Światowiec-Szczepeńska 2012). Dzięki temu chce się zredukować koszty działalności, uzyskać dostęp do rzadkich i cennych zasobów, poprawić pozycję konkurencyjną i wzmocnić oraz, w miarę możliwości, także utrwalić przewagę konkurencyjną. Wystarczy w tym miejscu podać, że zorganizowanie przez polskie samorzady tzw. centrów usług wspólnych mogłoby przynieść im roczne oszczędności rzędu 0,8–1 mld zł. Oczywiście, kooperacja jest także złożoną i wyzywającą strategią internalizacji sieciowych efektów zewnętrznych. Powodzenie kooperacji jest wielorako uwarunkowane, ma ona swoją dynamikę oraz pewne słabości, a także strategię wdrażania. Na pewno jej sukces ułatwia wysoki kapitał społeczny, zaufanie obywateli do państwa i nawzajem do siebie oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego i jego instytucji. Akurat tych charakterystyk dotkliwie brakuje w Polsce.

Znaczenie kooperacji międzyjurysdykcyjnej bardzo mocno eksponuje też UE w nowej polityce spójności na lata 2014–2020. Wynika to z prostego faktu, że udział polskich regionów w budżecie polityki spójności ma wzrosnąć z 37 do 60%. Wzmocnienie wymiaru terytorialnego polityki rozwoju ma odbywać się za pośrednictwem m.in. tzw. obszarów funkcjonalnych oraz tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Interesująco wyglądają także inicjatywy typu wyznaczanie gmin koordynujących oczyszczania ścieków na terenie kilku gmin czy gospodarzy dla każdej rzeki. Na pozytywną ocenę zasługują również działania byłego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, zmierzające do tego, by za pomocą zachęt finansowych doprowadzić do centralizacji wybranych usług wspólnych wykonywanych w samorządach oraz do łączenia się małych gmin i powiatów w większe jednostki. Ostatnio wprowadzono propozycje tworzenia związków metropolitalnych, a więc form względnie trwałej współpracy gmin i powiatów, ale obecny rząd nie widzi szans ich realizacji.

Możliwe korzyści w postaci przyrostu dobrobytu z kooperacji międzyjurysdykcyjnej przedstawiono na rysunku 2. Mamy tu ponownie dwie gminy, A i B, przy czym tylko pierwsza dostarcza i samofinansuje lokalne dobro publiczne, natomiast druga z niego korzysta za darmo. Poziom optymalnej podaży wynosi wtedy D. To klasyczny przykład międzyregionalnego efektu zewnętrznego (*spillovers*). Jego internalizacja, nazywana również korektą albo rozwiązaniem problemu efektu

zewnątrznego, może być dokonana przez wkład finansowy gminy B. „Produkcja” optymalna wzrośnie wówczas do E i obydwie gminy zyskają, odpowiednio: trójkąt a w przypadku gminy A oraz trójkąt b w gminie B.



Oznaczenia:  $dU/d\ddot{O}_A$  – korzyść krańcowa dobra publicznego w gminie A;  $dU/d\ddot{O}_B$  – korzyść krańcowa dobra publicznego w gminie B;  $dU/d\ddot{O}_{A+B}$  – korzyść krańcowa z pozytywnego efektu zewnętrznego, z którego korzysta gmina B po przekazaniu odpowiedniego transferu dla gminy A; a i b – przyrosty korzyści dla gmin A i B z tytułu kooperacji.

Symbols:  $dU/d\ddot{O}_A$  – marginal utility of public good in the municipality A;  $dU/d\ddot{O}_B$  – marginal utility of the public good in the municipality B;  $dU/d\ddot{O}_{A+B}$  – marginal utility of positive external effect, which is used by the municipality B after appropriate transfer for the municipality A; a and b – increases in benefits for municipalities A and B in respect of cooperation.

**Rysunek 2.** Kooperacja między gminami jako metoda internalizacji przestrzennego (*spillover*) efektu zewnętrznego

**Figure 2.** Cooperation between municipalities as a method to internalize spillover

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Casier, Bayer 2003.

Source: own study based on Casier, Bayer 2003.

## 5. Teoria dóbr klubowych

Stworzył ją James M. Buchanan (Buchanan 1965). Przez dobra te rozumie się zasoby i usługi, co do których nie obowiązuje zasada niekonkurowania we wspólnym ich korzystaniu lub konkurowania, ale istnieje możliwość ograniczania dostępu do nich, dopóki nie przekroczy się tzw. poziomu zatłoczenia (ang. *a congestion level*)

(Brümmerhoff 2011; Nowotny, Zagler 2009; Zimmermann i in. 2012). Jak widzimy, dobra te są niedoskonałym, ograniczonym dobrem publicznym, formą pośrednią między nim a czystym dobrem prywatnym (Scherf 2011). Z kolei klubem określa się dobrowolny związek osób fizycznych i prawnych, które się łączą, by wspólnie finansować, realizować i czerpać korzyści z określonego przedsięwzięcia (Gruber 2015; Rosen, Gayer 2013; Stiglitz, Rosengard 2015). Teoria ta wykorzystywana jest do badania problemu zatłoczenia, a więc zwiększonego korzystania z określonego dobra lub usługi, oraz określania optymalnej wielkości sojuszy, kooperacji i terenowych osób prawnych, tj. na przykład gmin.

Podane wyżej cechy dóbr klubowych implikują możliwość ich dobrowolnego dostarczenia przez rynek za pośrednictwem właśnie klubów (Cullis, Jones 2009). Innymi słowy, nie jest potrzebna bezpośrednia ingerencja władz publicznych, by proces ten został zainicjowany i podtrzymywany, jeśli klub precyzyjnie odzwierciedli preferencje jego członków. W praktyce sfera dóbr klubowych podlega regulacjom państwowym, gdyż w wielu przypadkach chodzi o przedsięwzięcia o charakterze infrastruktury sieciowej, gdzie występuje zagrożenie pojawienia się monopoli naturalnych (Blankart 2011; Zimmermann i in. 2012). Od razu pojawia się jednak też kwestia optymalnej wielkości klubu. Procedura z tym związana tylko pozornie jest prosta. Przystępując do klubu, przejmujemy część kosztów jego funkcjonowania, co powoduje ich spadek w przeliczeniu na każdego dotychczasowego jego członka. Z drugiej strony, rosnąca liczba klubowiczów redukuje korzyść krańcową uzyskiwaną przez członków aktywnych. Tym samym pojawiają się krańcowe koszty zatłoczenia. Optymalna wielkość klubu – liczba jego członków – uzyskana jest wtedy, gdy spadek korzyści krańcowej zrówna się z mniejszą składką/opłatą dla poprzednich klubowiczów. Inaczej rzecz ujmując, warunek optymalności może być spełniony, gdy opłata powyższa będzie równa kosztowi krańcowemu zatłoczenia (Scherf 2011). Oznacza to, iż optymalność wymaga zarówno spełnienia ogólnego warunku Samuelsona dotyczącego optymalnej „produkcji” dobra klubowego oraz regulowania liczby klubowiczów dla danej wielkości „produkcji”.

W praktyce trzeba w procedurze optymalizacji jednak znać przebiegi funkcji kosztów i korzyści w przeliczeniu na jednego klubowicza oraz ich reakcje na zmiany ich liczby oraz skalę dostarczanego dobra. Gdy funkcją celu jest optymalizacja dobrobytu członka klubu, koszty jednostkowe maleją w miarę powiększania się jego liczebności, natomiast rosną wraz z ilością dobra oferowanego w jednostce czasu (Buchanan 1965; Cullis, Jones 2009; Mueller 2009). Korzyści jednostkowe z kolei maleją, gdy liczba klubowiczów rośnie, ale mogą powiększać się, jeśli rośnie skala oferowanego dobra. Dalej można oddzielnie wyznaczać optimum liczebności klubu dla danej jego „produkcji” albo optymalizować wielkość „produkcji” dla stałej liczebności. Można również jednocześnie wyznaczać obydwa te optima. Procedura

powyższa nie gwarantuje jednak, iż maksymalizacja dobrobytu klubu równocześnie będzie optimum dobrobytu społecznego. Yew-Kwang Ng zaproponował podejście, które pozwala uzyskać zgodność między tymi maksimami (Ng 1973).

W teorii Buchanana mamy do czynienia z połączeniem rosnącego efektu ekonomii skali w konsumpcji oraz malejących korzyści jednostkowych. Optymalny rozmiar klubu jest wielkością wynikową tych dwu przeciwstawnych zjawisk. Jednak użyteczność dla konkretnego klubowicza jest szerzej zdeterminowana, co wynika z poniższej formuły:

$$U_i = U_i(x_{ji}, x_{io}, s) \quad (2)$$

gdzie:

$U_i$  – użyteczność dla  $i$ -tego członka klubu,

$x_{ji}$  – konsumpcja dobra prywatnego  $j$ -tego przez klubowicza  $i$ -tego,

$S$  – zakres korzyści z tytułu przynależności do klubu (Brümmerhoff 2011).

Jeśli wyraz  $s$  w powyższym wzorze miałby zyskiwać na znaczeniu w sensie wyższego wkładu w ogólną użyteczność, muszą być stworzone techniczne, prawne i organizacyjne oraz społeczno-kulturowe i polityczne warunki skutecznego wykluczenia innych osób z korzystania z dobra lub usługi. Nie zawsze są one w praktyce spełnione. Brak możliwości wykluczenia lub jego nieopłacalność ekonomiczna albo polityczna oznacza pojawienie się klasycznej niesprawności rynku, bo nie jesteśmy w stanie wyznaczyć ceny rynkowej dobra klubowego lub opłaty za korzystanie z niego. Może się przeto zdarzyć, że potencjalne dobro klubowe zacznie generować koszty zewnętrzne, które mogą wymagać ich internalizacji.

Teorię dóbr klubowych można próbować wykorzystać do wyznaczania optymalnej wielkości wspólnoty lokalnej, np. gminy, mierzonej liczbą jej mieszkańców lub wydatkami na dostarczanie lokalnych dóbr publicznych (Cullis, Jones 2009). Punktem wyjścia jest tu znana już zależność, że wydatek związany z wymienionymi dobrami maleje, gdy liczba mieszkańców wspólnoty rośnie. Wyraża to poniższy wzór:

$$d(TIN)/dN = -T/N^2 \quad (3)$$

gdzie:

$N$  – liczba mieszkańców,

$T$  – całkowite wydatki na dobro publiczne.

W miarę powiększania się liczebności wspólnoty rosną jednak tzw. koszty wypierania, a więc znane nam już zatłoczenie. Optymalna wielkość wspólnoty, mierzona liczbą ludności, będzie tam, gdzie wydatek krańcowy zrówna się z krańcowym kosztem wypierania/zatłoczenia. To nie kończy jednak procedury optymalizacyjnej. W fazie drugiej musimy porównać indywidualny popyt krańcowy na dane

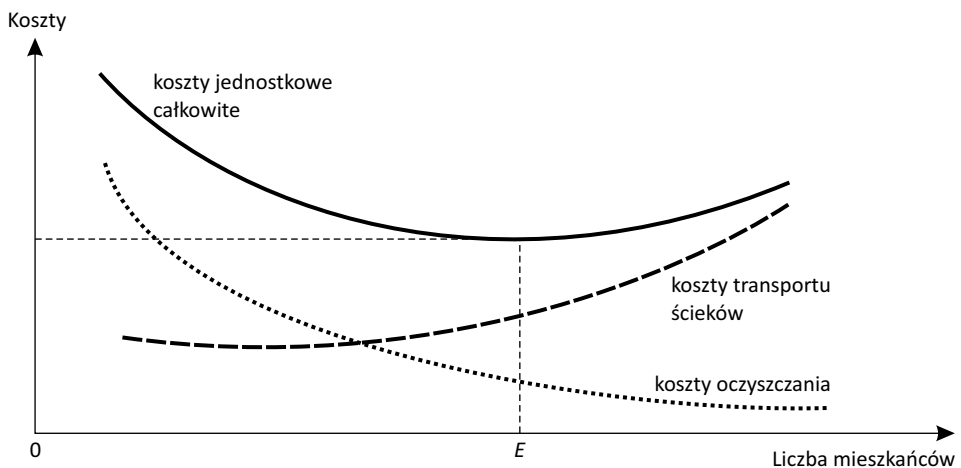


publiczne dobro lokalne z kosztem krańcowym jego „wyprodukowania”. Ten ostatni jest zmienny, tj. zależy od liczby mieszkańców-odbiorców usługi. Wracamy zatem ponownie do teorii Buchanana, a konkretnie do jej fragmentu, który wskazuje, że w pewnym momencie powinniśmy równocześnie optymalizować liczbę mieszkańców i wielkość „produkcji” lokalnego dobra publicznego. Punkt przecięcia się obydwu krzywych w ten sposób zoptymalizowanych dopiero wyznaczy optymalną liczbę mieszkańców danej wspólnoty.

Jak podkreślają John Cullis i Philip Jones (2009), model powyżej zaprezentowany jest dalekim uproszczeniem rzeczywistości. W praktyce korzyści skali można uzyskiwać także dla danej liczby mieszkańców dzięki postępowi technicznemu. Część korzyści z dostarczania lokalnych dóbr publicznych trafi także do mieszkańców innych jurysdykcji, nieponoszących na nie jednak wydatków. To równoznaczne z pojawieniem się regionalnego efektu zewnętrznego (ang. *the spillover*). Poszczególne osoby mogą wykazać także mocno zróżnicowane potrzeby i preferencje w zakresie usług publicznych, a tymczasem w modelu je uśredniono, operując tzw. reprezentatywnym mieszkańcem. Wynik optymalny może być niestabilny, jeśli zbiorowość wykazuje rosnące zróżnicowanie dochodowe i majątkowe, a bogatsi mogą skutecznie optymalizować swoje obciążenia podatkowe. Lokalne dobra publiczne bywają mocno zróżnicowane, szczególnie pod względem ich wrażliwości na poziom zatłoczenia. W modelu natomiast znowu posłużono się jakimś uśrednionym konstruktem. Zależność techniczna z natury jest prawdziwa jedynie dla części procesu „produkowania” lokalnego dobra publicznego lub tylko dla pewnych ich rodzajów. Jak bowiem wynika z rysunku 3, niektóre usługi publiczne wymagają zaangażowania środków transportu lub urządzeń przesyłu. Trzeba wówczas wyznaczyć sumę kosztów i odnieść ją do liczby mieszkańców/odbiorców usługi, by wyznaczyć minimum całkowitego kosztu jednostkowego (Casier, Bayer 2003).

O tym, jak zmienia się optymalna wielkość wspólnoty regionalnej lub lokalnej w zależności od różnych kryteriów, przekonuje też praca Ewalda Nowotnego i Martina Zaglera (2009). Istotę rozumowania tej dwójki ekonomistów austriackich pokazano na rysunku 4. Inaczej niż u Buchanana koszty dostarczenia jakiegoś dobra klubowego w przeliczeniu na mieszkańca (DK) wykazują minimum w punkcie  $N_1$ , które zarazem jest optymalną liczbą członków klubu. Stałej degresji podlegają natomiast regionalne efekty sieciowe (*spillovers*), chociaż stopniowo coraz wolniejszej (DE). Sumując składniki DE i DK, otrzymujemy całkowite koszty przeciętne (na jednego mieszkańca) dostarczenia rozważanego dobra (DGK). W tym momencie do analizy trzeba wprowadzić jeszcze kategorię przeciętnych korzyści indywidualnych czerpanych z tego niedoskonałego dobra publicznego (DN). Jak widać, maleją one, gdy powiększa się liczebność wspólnoty. Odejmując teraz od wyrazu DKG

wyraz DN, docieramy do kategorii korzyści netto uzyskiwanej z analizowanego dobra (GN). Osiąga ona maksimum w punkcie  $N_3$ , a więc przy mniejszej liczbie mieszkańców niż w przypadku uwzględnienia tylko kosztów oraz sieciowych efektów zewnętrznych. Im bardziej zaczynają się uwidaczniać regionalne różnice preferencji względem regionalnych/lokalnych dóbr publicznych i im większe są w związku z tym ubytki użyteczności z racji jednolitych dla danego kraju standardów ich oferowania, tym mniejsze powinny być optymalne wielkości wskazanych wspólnot przy danych przebiegach funkcji kosztów i sieciowych efektów zewnętrznych. Jeśli natomiast strukturę preferencji i użyteczności przyjmiemy jako daną, optimum to rośnie, gdy wzrasta znaczenie korzyści skali w „produkcji” dóbr i efektów sieciowych. W praktyce problem optymalizacyjny jeszcze bardziej się komplikuje, bo w istocie wynik końcowy otrzymujemy dopiero w złożonym, i nieco też nieprzewidywalnym, procesie społeczno-politycznym. Niekiedy wręcz pojawia się wtedy potrzeba zrewidowania konstytucji lub równoważnego jej aktu prawnego.



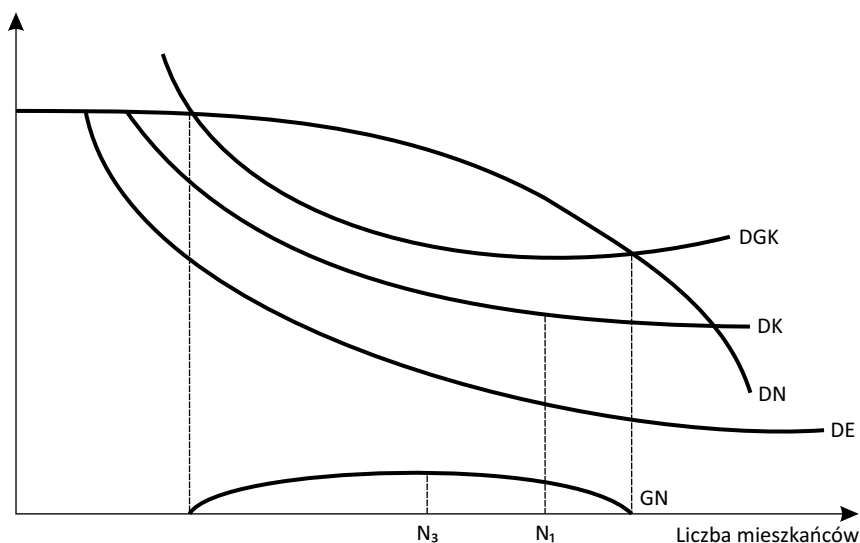
Objaśnienie: koszty jednostkowe oczyszczania ścieków maleją w przeliczeniu na mieszkańca wraz ze wzrostem liczby mieszkańców. Koszty transportu ścieków natomiast zwiększają się wówczas, gdy trzeba obsługiwać oddalone gospodarstwa domowe. Punkt E wyznacza optymalną wielkość oczyszczalni.

Note: unit costs of wastewater treatment decrease in per capita terms with the increase in the number of inhabitants. However, transport costs of wastewater increases when you have to handle remote households. Point E determines the optimal size of a wastewater plant.

**Rysunek 3.** Korzyści z tytułu degresji kosztów (na przykładzie oczyszczania ścieków)  
**Figure 3.** Benefits from the degression of costs (taking wastewater treatment as an example)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Casier, Bayer 2003.  
 Source: own study based on Casier, Bayer 2003.

Koszty i korzyści  
na jednego mieszkańca



Oznaczenia symboli podano w tekście.  
Designations of symbols are given in the text.

**Rysunek 4.** Procedura wyznaczania optymalnej wielkości wspólnoty regionalnej/lokalnej

**Figure 4.** A procedure for determining the optimal size of a regional/local community

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Nowotny, Zagler 2009.  
Source: own study based on: Nowotny, Zagler 2009.

## 6. Mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze

Przez mechanizmy powyższe rozumie się oddziaływania za pomocą budżetowych instrumentów dochodowych i podatkowych, których celem jest łagodzenie międzyregionalnych dysparytetów rozwojowych oraz internalizacja/korekta pionowych i poziomych fiskalnych efektów zewnętrznych i międzyregionalnych sieciowych efektów zewnętrznych (*spillovers*), a także nierównowag fiskalnych, łącznie z sanacją zagrożonych jednostek regionalnych i lokalnych. Kwestie te same w sobie mogą być przedmiotem samodzielnych studiów i analiz. Ich integralną częścią powinno być także badanie unijnych i krajowych programów budżetowego wspierania wsi i rolnictwa. W artykule niniejszym, zgodnie z jego wprowadzającą konwencją, przedstawi się tylko pewne aspekty problemu.

Standardowo problem powyższy w literaturze z finansów publicznych zaczyna się od prezentacji hipotezy/modelu Charlesa M. Tiebouta (Tiebout 1956). Jego istotą jest słynne stwierdzenie, iż bardziej mobilne gospodarstwa „głosują nogami” (*feet voting*). Oznacza to, że wybierają one jako miejsca swego zamieszkania te lokalizacje, które oferują im adekwatne pakiety fiskalne, tj. kombinacje podatków i usług publicznych najlepiej dostosowane do ich oczekiwań i potrzeb. W konwencji rozwiązania *first-best* byłoby to tożsame z uzyskaniem wyniku możliwego do osiągnięcia w warunkach doskonale konkurującego rynku. Może się zatem zdarzyć, że taka mobilność powiększa jeszcze korzyści z decentralizacji, chociaż nie da się wykluczyć sytuacji odwrotnej. Nie zmienia to jednak zasadniczo wniosku, że efektywny poziom dostarczania lokalnych dóbr publicznych, określony tym razem przez warunek Paula Samuelsona (suma krańcowych stóp substytucji równa się kosztom krańcowym), będzie z reguły zmieniał się w ujęciu regionalnym. Trzeba w tym miejscu dodać, że często podnosi się, iż model Tiebouta opisuje przede wszystkim warunki występujące w USA. W Europie i w Polsce z reguły mobilność ludności ma być natomiast zdecydowanie mniejsza (Brümmerhoff 2011; Zimmermann 2009; Zimmermann i in. 2012). Nie jest to chyba obecnie już aktualne, jeśli uwzględnimy fakt występowania dużych migracji na Starym Kontynencie, szczególnie po roku 2004 oraz w czasie najświeższego kryzysu, nie wspominając już o ostatniej fali imigrantów i uchodźców z Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu.

Hipoteza/model Tiebouta jest krytykowany z bardziej fundamentalnych powodów: konkurencja międzyjurysdykcyjna nie jest doskonała, podobnie jak i ludzie; podatki lokalne i regionalne również oznaczają pewną stratę dobrobytu i mają następstwa motywacyjne w postaci efektów dochodowego i substytucyjnego, a ich zakres nie da się precyzyjnie ustalić *a priori*; istnieją pionowe i poziome efekty fiskalne oraz regionalne efekty sieciowe; wspólnoty regionalne i lokalne wykazują trwałe różnice dochodowe, majątkowe i dotyczące zasobów naturalnych; bardzo trudno jest skonstruować pakiet podatki – lokalne i regionalne dobra publiczne (*a tax-benefit linkage*), który zadowalałby wszystkich członków wspólnoty lokalnej lub regionalnej. W konsekwencji otwiera się pole do zastosowania różnego typu subwencji i dotacji oraz udziałów w dochodach podatkowych o charakterze międzyjurysdykcyjnym (Gruber 2015; Rosen, Gayer 2013; Stiglitz, Rosengard 2015).

W kontekście federalizmu fiskalnego i wielofunkcyjności rolnictwa Robin Boadway widzi jednak trzy uzasadnienia dla dalszego wspierania regionów i samorządów lokalnych przez budżet centralny (Boadway 1986):

1. Niewystarczające zasoby funduszy. Pojawiają się one wtedy, gdy skutek istniejącego prawa władze centralne pozyskują więcej dochodów fiskalnych, niż potrzebne im jest to do sfinansowania zadań im przydzielonych, co może odbywać się kosztem samorządów.

2. Nierówności fiskalne. Niektóre regiony mają po prostu szerszą i głębszą bazę podatkową z racji korzystniejszego położenia, posiadania bogactw naturalnych i wyższego poziomu rozwoju ekonomicznego. Z drugiej strony mogą jednocześnie ponosić mniejsze koszty realizacji zadań publicznych.
3. Nieefektywność fiskalna. Jej źródłem jest błędna alokacja zasobów między regionami, która jest z kolei pochodną decyzji odnoszących się do podatków i wydatków. W tle mamy tu problem międzyregionalnej konkurencji podatkowej i mobilności siły roboczej.

Bardzo interesująco na relacje między subwencjami wyrównującymi dysparyte-ty regionalne a efektywnością dostarczania lokalnych dóbr publicznych, sprawiedliwością i międzyjurysdykcyjnymi efektami sieciowymi spojrzały Elizabeth U. Cascio, Nora Gordon i Sarah Reber (Cascio i in. 2013). Przedmiotem zainteresowania tej trójki badaczek był wpływ federalnych subwencji oświatowych na wydatki tego samego typu ponoszone przez amerykańskie stany Południa. W ujęciu teoretycznym problem ten analizuje się zazwyczaj w dwóch konwencjach: neoklasycznej i neokeynesistowskiej. W pierwszym przypadku z reguły przyjmuje się, że beneficjenci subsydiów wyrównawczych zmniejszają własny wysiłek, by umacniać lokalny potencjał fiskalny, a więc w szczególności stale dbać o co najmniej utrzymanie dotychczasowej bazy podatkowej. W konsekwencji łączne wydatki po otrzymaniu wsparcia mogą się nie zmienić lub mogą nawet zmaleć. Ta ostatnia sytuacja byłaby równoznaczna z wystąpieniem efektu wypychania (*crowding out*) wydatków lokalnych przez subwencję oświatową. Zależność ta dobrze koresponduje z modelem racjonalnego medianowego wyborcy. W drugim podejściu, neokeynesistowskim, zakłada się, że subwencja oświatowa jest komplementarna względem lokalnych wydatków na szkolnictwo. Relację taką w finansach publicznych określa się jako efekt wypychania (*crowding-in*) albo *flypaper effect*, tłumaczony zazwyczaj na język polski jako „efekt lepu na muchy”. Efekt ten ogólnie oznacza w finansach publicznych 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 (Gramlich 1969; Henderson 1968). Robert P. Inman uznaje to za anomalię, gdyż zgodnie z zasadą zamienności funduszy źródło ich pochodzenia nie powinno mieć wpływu na optymalną ich alokację (Inman 2008).

Po wykonaniu stosownych oszacowań modelu empirycznego Cascio ze współpracowniczkami doszły do niejednoznacznych wniosków. Okazało się, że w rzeczywistości 1 USD w formie subwencji wyrównawczej zwiększał przeciętnie wydatki na edukację o ok. 0,5 USD, a więc ponad dwa razy więcej, niż wynikałoby to z modelu neoklasycznego. Efekt ten był przy tym większy w dystryktach, które miały mniejsze możliwości redukcji lokalnych podatków. Oznacza to, że subwencja

wyrównawcza wypierała lokalne wydatki oświatowe, ale już nie stanowe. Po drugie, subwencje te poprawiły osiągnięcia szkolne przede wszystkim białych uczniów i studentów. Po trzecie, nie ma uniwersalnej rekomendacji, jak przy subwencjach powyższego typu można pohamować efekt wypierania i nieefektywną ich alokację, a jednocześnie zagwarantować beneficjentom niezbędną swobodę w optymalizacji polityki edukacyjnej. Zawsze i wszędzie zależy to od lokalnego kontekstu instytucjonalnego i kulturowego.

W tabeli 1 zaprezentowano oddziaływanie pięciu przeanalizowanych w artykule instrumentów fiskalnych na sześć składowych rozwoju wsi. Te ostatnie obejmują komponenty odwołujące się do paradygmatów zarówno produktywistycznego i neoproduktywistycznego, jak i wielofunkcyjności. W kontekście założeń i dorobku koncepcji federalizmu fiskalnego, szczególnie drugiej jego generacji, i federalizmu środowiskowego oraz międzyjurysdykcyjnej konkurencji nie może zaskakiwać wielokierunkowość wpływu determinant fiskalnych na rozwój wsi, a niekiedy również brak wyraźnych zależności między nimi. Zauważmy przy tym, że instrumenty fiskalne analizuje się tu w sposób niezależny od siebie. W rzeczywistości stosuje się je łącznie. Niepomierne komplikuje to tworzenie zintegrowanych teoretycznych modeli konceptualnych i projektowanie odpowiadających im modeli empirycznych, a w ślad za tym wypracowanie ocen syntetycznych i rekomendacji dla polityki rolnej, rolno-żywnościowej i wiejskiej oraz ich komponentów budżetowych.

Jak to zaznaczono w podtytule artykułu, zaprezentowana analiza ma charakter zaledwie wprowadzenia do problemu relacji między kategoriami fiskalnymi a rozwojem wsi. W dalszych badaniach konieczne trzeba doprecyzować metody przejścia z poziomu ogólnych finansów publicznych i komunalnych do dosyć specyficznych problemów występujących w rolnictwie i na wsi. Wyzwaniem jest w tym momencie fakt, iż tradycyjne finanse publiczne coraz bardziej integrują się z teorią wyboru publicznego i finansami behawioralnymi. Z racji znaczenia paradygmatu wielofunkcyjności dla rozwoju wsi trzeba starać się co najmniej adaptować nowe propozycje łączenia w jednym modelu federalizmu fiskalnego i środowiskowego, a więc pogłębiać i wzbogacać dorobek Oatesa i Schwaba w zakresie międzyjurysdykcyjnej konkurencji. Musimy także znaleźć metody precyzyjnego identyfikowania poszczególnych kanałów i mechanizmów wpływu zmiennych fiskalnych na składowe rozwoju wsi i na jego łączny wymiar. Trzeba zatem sięgnąć do teorii polityki fiskalnej i projektowania mechanizmów oraz narzędzi ekonometrii przestrzennej, która oferuje m.in. funkcje reakcji na impuls fiskalny oraz zasady konstrukcji przestrzennych mnożników fiskalnych. Swoisty renesans przeżywa też teoria przepływów międzygałęziowych w zakresie badania powiązań między różnymi kategoriami ekonomiczno-finansowymi w ramach rozwoju wsi.

**Tabela 1.** Syntetyczna jakościowa analiza wpływu scharakteryzowanych w artykule instrumentów fiskalnych na rozwój wsi  
**Table 1.** Synthetic qualitative analysis of the impact of fiscal instruments (presented in the article) on rural development

Determinanta fiskalna	Składowa rozwoju wsi	
	transfer wiedzy i innowacji	wzrost konkurencyjności, dynamizmu, elastyczności i żywotności podmiotów gospodarczych
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>decentralizacja fiskalna</b></li> </ul>	nie powinna być istotną barierą w przypadku wiedzy i innowacji o przeciętnym poziomie zaawansowania, natomiast może utrudniać prowadzenie ogólnokrajowej polityki w tym zakresie	najczęściej zaostrzać będzie konkurencję, zwiększając przez to odsetek przegranych i zagrożenie peryferyzacją regionów
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>konkurencja fiskalna i podatkowa</b></li> </ul>	obszary o stabilnym i wysokim potencjale fiskalnym będą miały względnie trwałą przewagę konkurencyjną	zależności bardzo podobne do powyższych, ale preferencje fiskalne dla jednych jeszcze bardziej komplikować będą położenie aktorów nieuprzywilejowanych
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>subsidia i podatki jako instrumenty internalizacji efektów zewnętrznych</b></li> </ul>	przejęciowo mogą działać jako stymulanta	<p>pogarszać będzie pozycję podmiotów najslabszych, a więc głównie rolników, zwiększając przez to ich ekspozycję na ryzyko finansowo-ekonomiczne</p> <p>w ogniwach silniejszych naturalną pokusą może być przerzucenie na partnerów słabszych kosztów swojej działalności, jednak integrator, zorientowany na rozwój i równowagę, może ułatwiać proces tworzenia korzyści zewnętrznych dla wszystkich jego uczestników</p>

**Tabela 1 – cd.**  
**Table 1 – continued**

Determinanta fiskalna	Składowa rozwoju wsi	
	transfer wiedzy i innowacji	wzrost konkurencyjności, dynamizmu, elastyczności i żywotności podmiotów gospodarczych
<ul style="list-style-type: none"> <li>• dotacje i subwencje wyrównawcze</li> </ul>	<p>wpływ neutralny lub co najwyżej lekko pozytywny, jeśli przez redukcję ryzyka zachęcać się będzie do innowacji</p>	<p>ogrodzenie ograniczeń budżetowych może osłabić zainteresowanie samorządów umacnianiem własnego potencjału fiskalnego i inicjatywami konsolidacyjnymi</p> <p>wpływ raczej neutralny</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• teoria dóbr klubowych jako koncepcja optymalizacji wielkości wspólnoty lokalnej (np. gminy)</li> </ul>	<p>z reguły brak tu wyraźnych związków, chociaż silnie odizolowany od otoczenia klub może utrudniać transfer</p>	<p>tylko w teorii kluby mogą nieco utrudniać integrację w agrobiznesie; w praktyce zjawiska te na ogół są względem siebie neutralne</p> <p>konkurencja wewnątrz klubu może zagrażać jego stabilności, natomiast umiarkowana konkurencja między klubami może być pozytywna</p>



Tabela 1 – cd.  
Table 1 – continued

Determinanta fiskalna	Składowa rozwoju wsi		
	odtworzenie, ochrona i powiększanie potencjału świadczenia usług agrowalencyjnych 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>• decentralizacja fiskalna</li> </ul>	<p>lepsze dostosowanie do lokalnych preferencji oddziaływanie pozytywne, ale efekt ten będzie osłabiony przez niedostateczną internalizację sieciowych efektów zewnętrznych</p>	<p>operowanie efektywnością zintegrowaną, a więc łącznie ekonomiczną, społeczną i ekologiczną oraz niedostatek koordynacji działań i polityk sugerują, że decentralizacja może być utrudnieniem</p>	<p>stymulować będzie proces pogłębiania nierówności i nierównowag oraz zachęcać do migracji i „głosowania nogami” (hipoteza Tiebouta)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• konkurencja fiskalna i podatkowa</li> </ul>	<p>tworzy realne zagrożenie w postaci zjawiska <i>the race to the bottom</i> i wycieku zanieczyszczeń na obszary peryferyjne</p>	<p>deformacje parametrów fiskalnych mogą w długim okresie owocować wręcz nieoptymalną alokacją zasobów i osłabiać motywację przedsiębiorstw oraz spowalniać dostosowania do zmiany klimatu</p>	<p>problem wykluczenia i nierówności oraz peryferyzacji i depopulacji wsi może się pogłębić</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• subsydia i podatki jako instrumenty internalizacji efektów zewnętrznych</li> </ul>	<p>analizowana w izolacji skuteczność tych instrumentów jest najczęściej ograniczona, a szczególnie dotyczy to subsydiów</p>	<p>w ujęciu czysto teoretycznym instrumenty te powinny prowadzić do uzyskiwania optymalności Pareto; w praktyce jest to jednak trudne, głównie z uwagi na problemy obiektywizacji bazy nakładania podatków i/lub udzielania subsydiów</p>	<p>mogą oddziaływać korzystnie, gdy zmniejszają zakres zewnętrznych kosztów fiskalnych i <i>spillovers</i>; wśród polityków rolnych jest natomiast silna pokusa, by płatności rolno-środowiskowe traktować jako dodatkowy kanał redystrybucji funduszy publicznych do rolnictwa, co może mieć negatywne skutki długoterminowe</p>

Tabela 1 – cd.  
Table 1 – continued

Determinanta fiskalna	Składowa rozwoju wsi		
	odtworzenie, ochrona i powiększanie potencjału świadczenia usług agrowalencyjnych 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>• dotacje i subwencje wyrównawcze</li> </ul>	może mieć skutek pozytywny, gdy wsparcie takie osłabi konkurencję fiskalną i podatkową oraz zagrożenie <i>the race to bottom</i>	możliwa nawet częściowa internalizacja fiskalnych efektów zewnętrznych i <i>spillovers</i> poprawiać może zintegrowaną efektywność alokacji zasobów w sferze produkcji, a wyższe dochody ludności wiejskiej mogą ułatwiać przechodzenie gospodarstw domowych do reżimu niskoemisyjnego	„efekt lepu na muchy” może powiększać dochody ludności wiejskiej, ale zależy to od tego, czy przeważać będzie „efekt wypychania” wydatków prywatnych przez subsydia, czy „efekt ich wpychania”
<ul style="list-style-type: none"> <li>• teoria dóbr klubowych jako koncepcja optymalizacji wielkości wspólnoty lokalnej (np. gminy)</li> </ul>	klub może być często zbiorowością zbyt małą, by skutecznie mógł oddziaływać na świadczenie usług środowiskowych i agrodowiskowych, szczególnie gdy musi się mierzyć ze środowiskowymi <i>spillovers</i> albo z własnymi problemami z tytułu zatłoczenia	wspólnota lokalna może być zbyt mała lub zbyt biedna, by funkcjonujące w niej firmy osiągały ekonomię skali i zakresu albo wdrażano na jej terenie w sposób optymalny i samofinansujący się zintegrowane rozwiązania z zakresu energetyki rozproszonej i np. ze sfery gospodarki w cyklu zamkniętym	klub ze swej natury może lepiej odzwierciedlać lokalne preferencje, ale może nie mieć wystarczających zasobów fiskalnych, by prowadzić aktywniejszą politykę społeczną i redystrybucyjną; klub może też generować efekty zewnętrzne i nie jest wolny od zjawiska „jazdy na gapę”

Źródło: opracowanie własne.  
Source: own study.

## 7. Podsumowanie

Już tylko przeanalizowane w artykule oddziaływanie federalizmu i decentralizacji fiskalnej, konkurencji i kooperacji międzyjurysdykcyjnej i teorii dóbr klubowych na rozwój wsi pokazuje, z jak złożonym układem interakcji i sprzężeń zwrotnych mamy tu do czynienia. W praktyce sytuacja się jeszcze bardziej skomplikuje, gdy przejdzie się od tradycyjnego paradygmatu rozwoju wsi do paradygmatu nowego i paradygmatu polityki spójności obszarów wiejskich. To nie wyczerpuje jeszcze ram analizy i ewentualnego modelowania rozwoju wsi, gdyż w rzeczywistości odbywa się on na zasadzie współoddziaływania z rozwojem regionalnym i przestrzennym oraz procesami aglomeracyjnymi i inteligentnymi koncepcjami urbanizacyjnymi. W rozważaniach tych nie powinniśmy przy tym tracić z pola widzenia fundamentalnej kwestii, jaką jest gospodarowanie zasobami ziemi i przestrzeni. Dysponując dopiero solidną wiedzą dotyczącą relacji między kategoriami i procesami finansowymi i fiskalnymi a innymi determinantami rozwoju wsi oraz praktycznymi możliwościami ich operacjonalizacji, można zmierzyć się m.in. z problemem głęboko przemyślanej decentralizacji polityki finansowej i budżetowej, rolno-żywnościowej oraz regionalnej i przestrzennej, miejskiej oraz ich koordynacji. Wiedza ta i praktyka operacjonalizacyjna powinny być także podstawą projektowania rządowych programów rozwoju obszarów wiejskich, typu kolejne wersje naszego PROW.

## Bibliografia

- Agrawal R.D. (2015). The tax gradient: Spatial aspects of fiscal competition. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (2), 1–29.
- Bartkowiak P., Koszel M. (2015). Koopetycja jednostek samorządu terytorialnego. *Przegląd Organizacji*, 9, 68–76.
- Blankart B.Ch. (2011). Öffentliche Finanzen in Demokratie. *Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. 8. Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.
- Boadway R. (1986). Federal – provincial transfers in Canada. W: Krasnick M. (coordinator). *Fiscal Federalism, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Supply and Services* (s. 302–322). Canada, Ottawa: University of Toronto Press.
- Brümmerhoff D. (2011). *Finanzwissenschaft*. München: Oldenbourg Verlag.
- Buchanan J.M. (1965). An economic theory of clubs. *Economica*, 32, 1–14.
- Casier D., Bayer S. (2003). *Einführung in die Finanzwissenschaft. Grundfunktionen des Fiskus*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Cascio E.U., Gordon N., Reber S. (2013). Local responses to federal grants: Evidence from the introduction of title I in the south. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5 (3), 126–159.

- Cullis J., Jones P. (2009). *Public Finance and Public Choice. Analytical Perspectives*, New York: Oxford University Press.
- Duke J.M., Wu J. (red.) (2014). *The Oxford Handbook of Land Economics*. New York: Oxford University Press.
- Gramlich E. (1969). State and local governments and their budget constraint. *International Economic Review*, 10 (2), 163–182.
- Gruber J. (2015). *Public Finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers.
- Hardt Ł., Milczarek-Andrzejewska D. (red.) (2015). *Ekonomia jest piękna? Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Henderson J.M. (1968). Local governments expenditures: a social welfare analysis. *Review of Economics and Statistics*, 50 (2), 156–163.
- Inman R.P. (2008). *The Flypaper Effect*. NBER Working Paper, nr 14579.
- Jankowska B. (2009). Konkurencja czy kooperacja? *Ekonomista*, 1, 40–56.
- Kołodziejczyk D. (red.) (2015). *Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.
- Kulawik J. (2016). *Wybrane aspekty ekonomiczno-fiskalne zrównowazenia i wielofunkcyjności wsi i rolnictwa*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (w druku).
- Mueller C.D. (2009). *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Ng Y.K. (1973). The economic theory of clubs: Pareto optimality conditions. *Economica*, 40, 291–298.
- Nowotny E., Zagler M. (2009). *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft*. Berlin, Heidelberg: Springer Lehrbuch.
- Oates W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Janovich.
- Oates W.E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120–1149.
- Oates W.E. (2001). *A Reconsideration of Environmental Federalism*. Discussion Paper 11–54, Washington D.C.: Resource for the Future.
- Oates W.E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.
- Oates W.E., Schwab M.R. (1988). Economic competition among jurisdictions: Efficiency enhancing or distortion inducing? *Journal of Public Economics*, 35, 333–354.
- Oates W.E., Schwab M.R. (1991). The allocative and distributive implications of local fiscal competition. W: Kenyon D., Kincaid J. (red.). *Competition among States and Local Governments* (s. 245–289), Washington, DC: Urban Institute.
- Oates W.E., Schwab M.R. (1996). The theory of regulatory federalism. W: Oates W. (red.). *The Economics of Environmental Regulation* (s. 101–119). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Perez-Sebastian F., Raveh O. (2016). The natural resource curse and fiscal decentralization. *American Journal of Agricultural Economics*, 98 (1).

- Rosen H.S., Gayer T. (2013). *Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Scherf W. (2011). *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*, Konstanz, München: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Sikorska A. (red.) (2015). *Kierunki przeobrażeń strukturalnych oraz uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.
- Stiglitz E.J., Rosengard K.J. (2015). *Economics of the Public Sector*. New York, London: W.W. Norton and Company, INC.
- Światowiec-Szczepańska J. (2012). Renta ekonomiczna a przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa. *Ekonomista*, 2, 203–226.
- Tiebout C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416–424.
- Zegar S.J. (2012). *Współczesne wyzwania rolnictwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zimmermann H. (2009). *Kommunal Finanzen*. Berlin: BWW Wissenschaftsverlag.
- Zimmermann H., Henke K.D., Broer M. (2012). *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*. München: Verlag Franz Vahlen.

## Selected Fiscal Problems of Rural Development. An Introduction

**Abstract:** Rural development is understood as a socio-economic process that consists of desired and positive qualitative and quantitative changes, leading to increased efficiency and productivity of rural businesses and the usefulness of rural households. This is in many ways determined by and at the same time embedded in the socio-economic development beyond local and regional level, and, consequently, also in general economic development. However, financial variables, including fiscal ones, quite rarely determine rural development. Therefore, the main objective of the article is to reduce this cognitive gap, which is of great importance also for regional and agri-food policy. The analysis is centered around the theory and practical achievements of fiscal federalism, which is a sub-discipline of public finances. According to this, the Author starts with presenting general assumptions of fiscal and environmental federalism. Then, focus is shifted to controversies related to fiscal decentralization in order to move on inter-jurisdictional competition and cooperation. In the background of this part of the analysis there is the Tiebout model, which is one of the most interesting conceptualizations of local and regional development mechanism. In the final part of the article the Author presents the key elements of Buchanan's theory of club goods as a tool for optimizing the size of the local units.

**Key words:** fiscal decentralization, fiscal federalism, environmental federalism, inter-jurisdictional competition and cooperation, the Tiebout model, Buchanan's theory of club goods

