

*Grzegorz Bywalec\**

## ROLA DECENTRALIZACJI W REALIZACJI FUNKCJI FINANSÓW PUBLICZNYCH

### 1. WPROWADZENIE

W literaturze ekonomicznej wyróżnia się zwykle trzy funkcje finansów publicznych: stabilizacyjną, redystrybucyjną oraz alokacyjną. Sposoby i efektywność realizacji tych funkcji są uzależnione od wielu czynników, w tym szczególnie od stopnia decentralizacji państwa. Idzie o to, które z wyróżnionych funkcji finansów publicznych i w jakim zakresie winny znajdować się w kompetencji władz centralnych, a które należałoby zdecentralizować, czyli przesunąć na niższe szczeble struktur administracyjnych państwa? Odpowiedzi na to pytanie – jak wskazują studia literatury – są bardzo zróżnicowane i wielce dyskusyjne. Dodatkowa trudność wynika z faktu, że funkcje te mają równocześnie wymiar ekonomiczny oraz społeczno-polityczny, a ich kryteria racjonalności są na ogół odmienne i trudno je pogodzić.

Mając na względzie istniejące kontrowersje teoretyczne oraz różne doświadczenia, podjęto w niniejszym artykule próbę identyfikacji zalet i wad decentralizacji poszczególnych funkcji finansów publicznych, a w ślad za tym wskazania, które z tych funkcji, lub ich elementów, mogą pozostać w gestii szczebla centralnego, a które będą efektywniej realizowane na poziomie regionalnym lub lokalnym.

### 2. POJĘCIE I ZAKRES DECENTRALIZACJI PAŃSTWA I FINANSÓW PUBLICZNYCH

Przegląd literatury z zakresu administracji i gospodarki publicznej wskazuje, że termin „decentralizacja” nie jest jednoznacznie rozumiany. Różnice interpretacyjne nie są jednak duże.

\* Mgr, doktorant w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

Z analizy definicji decentralizacji wynika, że termin ten ma dwojakie znaczenie:

- jako proces przekazywania przez organy administracyjne zadań i uprawnień jednostkom niższego szczebla;
- jako stan (poziom) organizacji administracji publicznej powstały w wyniku procesu decentralizacyjnego.

N. Gajl wyjaśnia decentralizację jako „proces przekazywania określonego zakresu uprawnień władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych, finansowych itp. organom niższych szczebli, a w tym organom lokalnym”<sup>1</sup>. A. Borodo przez decentralizację rozumie: „przekazywanie zadań i kompetencji w dół – do wspólnot terytorialnych niższego rzędu”<sup>2</sup>. M. Kosek-Wojnar i K. Surówka definiują decentralizację jako: „proces przekazywania zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, łącznie z rozszerzaniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej; również zespół elementów charakteryzujących sytuację prawną jednostek państwowych powstałą w wyniku tego procesu”<sup>3</sup>. E. Kornberger-Sokołowska, akceptując definicję decentralizacji jako procesu przekazywania zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, stwierdza, że oznacza ona również taki układ organizacyjny administracji publicznej, który „charakteryzuje się istnieniem – obok centralnego ośrodka – także podmiotów o pewnym stopniu niezależności od ośrodka centralnego w państwie [...]”<sup>4</sup>. Podobnie – w sensie merytorycznym – pojmuje decentralizację większość autorów polskich i zagranicznych<sup>5</sup>.

W świetle przytoczonych definicji niezwykle ważne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy przez decentralizację rozumieć należy przekazywanie zadań i kompetencji na rzecz całego sektora samorządowego, czy też tylko na rzecz podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, czyli gmin? Nie ma

<sup>1</sup> N. Gajl, *Finanse a gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993, s. 11–12.

<sup>2</sup> A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 17.

<sup>3</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002, s. 16.

<sup>4</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 11.

<sup>5</sup> Por. np. definicje zawarte w pracach: P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 131–132; S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 122; B. Guziejewska, *Rola samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych – pojęcie i istota samodzielności finansowej gminy*, [w:] *Finanse w gospodarce rynkowej – wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń im. prof. J. Chechlińskiego, Łódź 1999, s. 124–125; E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 11–12; J. C. N. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6.

w tej sprawie jednomyślności, aczkolwiek dominuje pogląd, że decentralizacja oznacza przekazywanie części władzy oraz środków na rzecz wszelkich niższych szczebli struktury samorządowej kraju<sup>6</sup>.

Zakres i sposób przekazywanych organom samorządu terytorialnego kompetencji oraz środków materialnych i finansowych może być różny i zależy od wielu czynników natury politycznej, ekonomicznej, administracyjnej oraz społeczno-kulturowej. Nie ma w tej dziedzinie żadnych uniwersalnych, ponadczasowych reguł. Takie same przedsięwzięcia decentralizacyjne mogą w pewnych okolicznościach przynosić korzyści społeczne, a kiedy indziej lub gdzie indziej rodzić negatywne skutki<sup>7</sup>.

Nie każde jednak przekazywanie władzy, zadań i środków niższym szczeblom struktury państwa (i każdej innej struktury organizacyjnej) jest jego decentralizacją. W literaturze przedmiotu wyróżnia się jeszcze tzw. dekoncentrację. Oznacza ona przekazywanie kompetencji i środków instytucjom należącym do tej samej struktury, a więc – konkretnie – niższym szczeblom organów państwa, a nie samorządom, czyli samodzielnym podmiotom administracji publicznej. Dekoncentracja występuje zazwyczaj w scentralizowanym modelu administracji państwa. Jednakże, jak wskazuje praktyka, w procesie ewolucji systemów administracji publicznej wielu państw, dekoncentracja dość często przekształcała się w decentralizację<sup>8</sup>.

Decentralizację rozumie się także – jak wcześniej zaznaczono – jako pewną strukturę władzy terytorialnej opartej na samorządności, będącą efektem procesu decentralizowania państwa. Podstawowym, aczkolwiek nie jedynym typem tak rozumianej decentralizacji jest samorząd terytorialny<sup>9</sup>.

Jednym z wymiarów decentralizacji państwa jest decentralizacja finansów publicznych. Jeżeli państwo decyduje się na decentralizację swoich zadań

<sup>6</sup> Sprawę tę jednoznacznie wyjaśnia F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 6, pisząc, że proces decentralizacji „charakteryzuje się przekazywaniem niektórych kompetencji państwa albo gminom, albo regionom, albo jednemu i drugiemu szczeblowi równoległe”.

<sup>7</sup> Doświadczenia wskazują, że – jak piszą R. M. Bird i F. Vaillancourt (*Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview*, [w:] *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, R. M. Bird, F. Vaillancourt (red.), Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 2) – „decentralizacja przybiera wiele różnorodnych form w różnych krajach i różnych okresach i nawet taki sam rodzaj decentralizacji może przynosić różne efekty w różnych warunkach”. Przykłady bardzo zróżnicowanych rozwiązań decentralizacyjnych w Europie Zachodniej podaje m. in. B. Guziejewska, *op. cit.*, s. 114–119.

<sup>8</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 38; N. Gajl, *op. cit.*, s. 17.

<sup>9</sup> K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, „Zeszyty Naukowe” 1999, Seria specjalna: Monografie, nr 38, s. 12; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 38; N. Gajl, *op. cit.*, s. 17.

i kompetencji, to w ślad za tym musi iść decentralizacja finansów publicznych. Istotą decentralizacji finansów publicznych jest przekazywanie samorządom terytorialnym (regionalnym, lokalnym) kompetencji w zakresie gospodarki finansowej, związanej z realizowanymi przez te instytucje zadaniami publicznymi<sup>10</sup>.

Decentralizacja finansów publicznych jest pochodną decentralizacji administracyjnej państwa. Jeżeli w państwie nie występuje proces decentralizacji jego administracji, to nie będzie można mówić także o decentralizacji finansowej. Decentralizacja państwa warunkuje decentralizację finansową<sup>11</sup>. Z drugiej zaś strony decentralizacja państwa staje się realną wówczas, gdy idzie z nią w parze decentralizacja finansów. Można zatem skonstatować, że decentralizacja finansów publicznych na swój sposób legitymizuje procesy decentralizacyjne państwa, bez decentralizacji finansów decentralizacja państwa będzie pozorna, wręcz fikcyjna.

W procesie decentralizacji finansów publicznych wyodrębnić można decentralizację dochodową oraz wydatkową. O decentralizacji dochodowej mówimy wtedy, gdy organy lokalne pozyskują samodzielnie znaczące dochody, a więc mają dużą zdolność samofinansowania swoich wydatków, chociaż swoboda tego wydatkowania może być niekiedy ograniczona. Decentralizacja wydatkowa oznacza zaś taką sytuację, gdy samorządy terytorialne dysponują dużą samodzielnością w zakresie wydatkowania dochodów, bez względu na źródła ich pochodzenia. Skala asymetrii w zakresie samodzielności finansowej samorządów terytorialnych bywa w praktyce różna i zmienna w czasie. Chociaż nie ma w tej kwestii jednoznacznych opinii, to przeważa pogląd, że ważniejsza jest samodzielność dochodowa niż wydatkowa<sup>12</sup>. Najwłaściwszym byłoby jednak uwzględnianie w badaniach i ocenie decentralizacji finansowej obu ich stron, wtedy bowiem mamy szansę uzyskać pełny obraz tego zjawiska<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 18.

<sup>11</sup> A. Borodo, *op. cit.*, s. 35.

<sup>12</sup> K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19–20.

<sup>13</sup> E. Kornberger-Sokołowska (*op. cit.*, s. 20) pisze w tej kwestii m. in.: „Należy [...] rozpatrywać odrębnie decentralizację dochodową, analizując przekazane samorządom uprawnienia do pozyskiwania dochodów publicznych oraz decentralizację wydatkową związaną z przekazywaniem uprawnień do podejmowania samodzielnych decyzji o sposobie wydatkowania środków [...]. Dopiero analiza uprawnień samorządów odnoszących się do strony dochodowej ich budżetów oraz uprawnień w zakresie redystrybucji budżetowej tych dochodów pozwala na ocenę rzeczywistego stopnia i zakresu decentralizacji ogółem”.

### 3. DECENTRALIZACJA A FUNKCJE FINANSÓW PUBLICZNYCH

#### 3.1. Zasada subsydiarności a funkcje finansów publicznych

Celem decentralizacji finansów publicznych państwa jest podniesienie ekonomicznej i społecznej efektywności funkcjonowania całego sektora publicznego, a w ślad za tym osiągnięcie wyższych wskaźników wzrostu gospodarczego, co z kolei powinno przyczynić się do poprawy poziomu i jakości życia społeczeństwa<sup>14</sup>.

Podstawową zasadą decentralizacji jest zasada subsydiarności, zwana także zasadą adekwatności. Zasada ta – odnosząc się w ogóle do decentralizacji państwa – dotyczy także finansów publicznych.

Subsydiarność jest zasadą pionowego podziału władzy od dołu do góry, czyli od szczebla lokalnego po centralny. Władza ta winna być podzielona w ten sposób, że jednostce wyższej powierza się tylko te funkcje (kompetencje i środki), które może ona realizować efektywniej niż jednostka niższego szczebla. Zadośćuczynienie tej zasadzie przyczynia się do optymalizacji całego systemu finansów publicznych, a tym samym do racjonalizacji funkcjonowania państwa<sup>15</sup>.

Zasada subsydiarności urzeczywistnia się w praktyce poprzez odpowiednie rozłożenie w pionowym układzie władzy kompetencji w zakresie realizacji poszczególnych funkcji państwa i finansów publicznych, tj. funkcji stabilizacyjnej, redystrybucyjnej oraz alokacyjnej. Każda z tych funkcji (lub jej elementów) może mieć swoje optimum efektywności na innym poziomie struktury administracyjnej państwa. Globalna efektywność sektora finansów publicznych, a ślad za tym całego państwa, zależeć będzie więc w decydującym stopniu od tego, czy realizacja wyróżnionych funkcji jest usytuowana na właściwych szczeblach administracji państwa.

Warunkiem prawidłowego usytuowania kompetencji oraz środków do realizacji poszczególnych funkcji finansów publicznych jest wcześniejsze rozpoznanie i analiza ich wad oraz zalet, jak również zagrożeń i korzyści, jakie przynieść mogą konkretne rozwiązania organizacyjne. Próbę takiej analizy w odniesieniu do decentralizacji podjęto w następnych fragmentach artykułu.

#### 3.2. Decentralizacja a stabilizacyjna funkcja finansów publicznych

Stabilizacyjną funkcję państwa oraz finansów publicznych można rozpatrywać w odniesieniu do:

<sup>14</sup> R. Prud'homme, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252, The World Bank, Washington 1994, s. 1.

<sup>15</sup> F. Saint-Ouen, *op. cit.*

- 1) zagadnień społeczno-politycznych (stabilizacja społeczno-polityczna);
- 2) zagadnień gospodarczych (stabilizacja gospodarcza).

Te pierwsze dotyczą z reguły świadczenia tzw. usług ogólnospołecznych, te drugie zaś kwestii kształtowania tempa i proporcji rozwoju gospodarczego kraju.

Przez usługi ogólnospołeczne rozumie się czynności zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne społeczeństwa. Są to usługi świadczone przez instytucje obrony narodowej, bezpieczeństwa publicznego, administracji publicznej, dyplomacji, wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa kulturalnego itp.<sup>16</sup>

Historyczne doświadczenia wskazują, że usługi ogólnospołeczne świadczone są społecznie i ekonomicznie racjonalniej wówczas, gdy są sterowane bezpośrednio ze szczebla centralnego<sup>17</sup>. Wynika to głównie z natury potrzeb, jakie zaspokajają usługi ogólnospołeczne, tj. elementarnych potrzeb zbiorowych – potrzeb całego społeczeństwa. Winny być one dostępne dla wszystkich obywateli państwa bez względu na ich status ekonomiczny, społeczny czy kulturowy. Za zaspokojenie tych potrzeb, a więc świadczenie usług ogólnospołecznych, odpowiedzialne są bezpośrednio – na mocy aktów prawnych najwyższej rangi – naczelne instytucje państwa. Fakt ten nie oznacza oczywiście, że ze względów organizacyjno-technicznych władze centralne nie mogą przekazać niektórych uprawnień i środków na niższe szczeble swych struktur, ale na ogół nie samorządom, lecz wyspecjalizowanym jednostkom organizacyjnym, podległym organom centralnym. Zjawiska tego nie nazwiemy oczywiście decentralizacją, lecz – jak wskazano – będzie to dekoncentracja.

Do wad i zagrożeń, jakie przyniosłaby ewentualna decentralizacja kompetencji i środków finansowych w zakresie świadczenia usług ogólnospołecznych, zaliczyć należy przede wszystkim:

- 1) większe – w skali całego państwa – koszty świadczenia usług ogólnospołecznych, co utrudniałoby politykę fiskalną państwa, zwiększało deficyt budżetowy, dług publiczny itp.;
- 2) trudności w koordynacji działań samorządów terytorialnych w zakresie obronności oraz bezpieczeństwa jego obywateli i w wyniku tego obniżenie zdolności obronnych państwa;
- 3) terytorialne zróżnicowanie obywateli w zakresie podstawowych praw i obowiązków (np. prawa wyborczego, wolności wyznań, dostępu do opieki społecznej, bezpieczeństwa publicznego, sądownictwa, pracy);
- 4) trudności w prowadzeniu jednolitej polityki zagranicznej państwa;

<sup>16</sup> M. Daszkowska, *Usługi – produkcja, rynek, marketing*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 28.

<sup>17</sup> I. Pietrzyk, *Dylematy decentralizacji w świetle teorii publicznej gospodarki lokalnej*, [w:] *Problemy gospodarki regionalnej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1997, s. 40.

5) niebezpieczeństwo destabilizacji politycznej państwa, szczególnie w przypadku państw wieloetnicznych i takich, których społeczeństwo jest znacząco zróżnicowane ekonomicznie oraz kulturowo.

Dyskusyjne są kwestie roli państwa i finansów publicznych w stabilizowaniu gospodarki narodowej. Przeważają jednak poglądy, że funkcja ta – podobnie jak w zakresie usług ogólnospołecznych – winna być przyporządkowana centralnemu szczeblowi państwa. Na zalety centralizacji stabilizacyjnej funkcji państwa i finansów publicznych w dziedzinie gospodarczej składają się<sup>18</sup>:

1) znacznie wyższa – niż w systemie zdecentralizowanym – skuteczność makroekonomiczna centralnie sterowanej polityki fiskalnej. Władze centralne mają możliwość efektywnego wykorzystania takich narzędzi, jak: dyskrecjonalna polityka podatkowa, wbudowane w system podatkowy tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury oraz kształtowanie dochodów i wydatków budżetu państwa;

2) utrzymanie stabilności waluty, co wymaga ścisłej koordynacji polityki fiskalnej z monetarną, a taka jest możliwa i skuteczna tylko na szczeblu centralnym (rząd krajowy i bank centralny). Doświadczenia ostatnich lat w całym niemal świecie wskazują na centralizację nie tylko polityki monetarnej (czego wyrazem jest ustalenie niezależności banków centralnych), ale także polityki fiskalnej m. in. poprzez konstytucyjne regulacje górnych granic deficytów budżetowych oraz długu publicznego, za co odpowiadają władze państwowe (np. w Polsce i całej Unii Europejskiej);

3) adekwatne do sytuacji gospodarczej i polityki fiskalnej kształtowanie stóp procentowych (banki centralne, często w porozumieniu z rządami), a więc pośrednio skłonności do oszczędzania, inwestowania i konsumpcji, co istotnie oddziaływać będzie na tempo wzrostu i sytuację w sektorze finansów publicznych;

4) większa możliwość oraz skuteczność restrykcyjnej polityki fiskalnej w systemie scentralizowanym, co zmniejszać będzie presję inflacyjną oraz dług publiczny. Decentralizacja finansów prowadzi z reguły do wzrostu globalnego zadłużenia sektora publicznego, a – co za tym idzie – do zwiększenia podaży pieniądza i zagregowanego popytu, czego skutkiem jest wzrost poziomu cen;

5) niższe koszty polityki długu publicznego państwa wówczas, gdy polityka ta jest scentralizowana. W systemie zdecentralizowanym globalne (tzn.

<sup>18</sup> Argumenty te sformułowano na podstawie lektury: A. Wojtyna, *Decentralizacja finansów publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 7–8; S. Owsiak, *op. cit.*, s. 63–64; R. Prud’homme, *op. cit.*, s. 21–24; J. Litvack, J. Ahmad, R. Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Washington 1998, s. 8–9; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York, Toronto 1984, s. 13–16.

łączone w skali kraju) koszty zarządzania długiem publicznym są z reguły wyższe.

Scentralizowana realizacja funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych – ułatwiając sterowanie gospodarką narodową – ma również wady. Polegają one na ograniczeniu samorządów lokalnych w zakresie efektywnej realizacji redystrybucyjnej oraz alokacyjnej funkcji finansów publicznych; do spraw tych wrócimy w dalszej części artykułu.

Rozpatrzmy teraz zalety i wady ewentualnej decentralizacji polityki stabilizacji gospodarczej. Zaletą takiej decentralizacji byłoby:

- 1) zwiększenie udziału władz samorządowych w realizacji polityki stabilizacji gospodarczej, a więc swoiste jej uspołecznienie, demokratyzacja;
- 2) niektóre społeczności lokalne mogłyby odnieść korzyści z racji udziału ich przedstawicieli w sterowaniu polityką stabilizacji gospodarczej kraju (lobbing).

Do wad decentralizacji stabilizacyjnej polityki państwa i finansów publicznych w sferze gospodarczej zaliczyć należałoby:

- 1) niskie kompetencje polityków samorządowych w zakresie polityki makroekonomicznej państwa i patrzenie na nią z perspektywy interesów własnej jednostki terytorialnej;
- 2) wydłużenie okresu przepływu informacji o stanie gospodarki narodowej i podejmowania decyzji stabilizacyjnych, a tym samym zmniejszenie ich skuteczności;
- 3) konflikty interesów pomiędzy samorządami terytorialnymi oraz wynikające z tego trudności koordynacji polityki stabilizacji gospodarczej kraju;
- 4) mniejsze – niż w przypadku działań centralnych – instrumentarium stabilizacyjne i trudności w jego zastosowaniu (np. automatycznych stabilizatorów koniunktury, modyfikacji podatków, stopy procentowej itp.).

Wszystkie zestawione wyżej zalety i wady decentralizacji stabilizacyjnej funkcji państwa i finansów publicznych wskazują, że znacznie lepsze rezultaty stabilizacyjne w wymiarze życia społeczno-politycznego, jak i gospodarki narodowej odnosi się wówczas, gdy polityka ta jest scentralizowana. Realnie rzecz biorąc, decentralizacja nie jest więc w tej dziedzinie korzystną alternatywą polityki scentralizowanej.

### 3.3. Decentralizacja a redystrybucyjna funkcja finansów publicznych

Jeżeli istnieje w środowisku ekonomistów daleko idąca zgodność co do tego, że polityka stabilizacyjna winna być domeną centralnych szczebli administracji państwa i finansów publicznych, to wiele kontrowersji budzą natomiast kwestie kompetencji władz w zakresie realizacji redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych. Dodatkowa trudność wynika z faktu, że



funkcja redystrybucyjna jest powiązana z funkcją alokacyjną, a niektórzy autorzy nawet je utożsamiają<sup>19</sup>. Zwykle jednak traktuje się je rozdzielnie, co nie zmienia faktu ich podobieństwa i nakładania się na siebie niektórych ich elementów. Redystrybucyjną funkcję finansów publicznych odnosi się przede wszystkim do kształtowania dochodów ludności (jako modyfikację tzw. podziałów pierwotnych dokonywanych przez rynek), alokacyjną zaś do rozdziału zasobów.

Redystrybucyjna funkcja finansów publicznych ma dwa wymiary: ekonomiczny i społeczny. Ekonomiczny wymiar redystrybucji polega na tym, że w jej wyniku następują przesunięcia dochodów od jednych podmiotów do innych, w rezultacie czego zmienia się rozkład dochodów społeczeństwa, a tym samym jego siły nabywczej oraz zagregowanego popytu. Przesunięcia te zachodzą w układzie przestrzennym, jak i wertykalnym.

Wymiar ekonomiczny redystrybucji przekłada się na społeczny, co wyraża się w zmianach standardu życia ludzi i ich usytuowania społecznego zarówno tych, którzy doznają uszczuplenia dochodów (w wyniku płacenia podatków), jak i tych, którzy są – *per saldo* – beneficjentami wtórnych podziałów dochodu narodowego (pracownicy sektora publicznego, uczniowie, studenci, emeryci, inwalidzi, użytkownicy dóbr publicznych itp.).

Stopień zdecentralizowania kompetencji w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych zależy w dużej mierze od ustalenia nadrzędnego kryterium redystrybucji dochodów. Kryterium takim może być realizacja ekonomicznej efektywności gospodarowania funduszami publicznymi bądź też kryterium sprawiedliwości (równości) społecznej. Wybór któregoś z tych kryteriów jest znacząco zdeterminowany polityką gospodarczą państwa, tzn. zależy od tego, czy jest to polityka o wysokiej dominacji wątków liberalnych, czy też polityka zbliżona do tzw. państwa socjalnego (państwa dobrobytu). W każdym z tych modeli inna jest nieco rola państwa, a tym samym wielkość i znaczenie sektora finansów publicznych<sup>20</sup>.

W państwach realizujących liberalną politykę gospodarczą, stopień redystrybucji PKB przez sektor finansów publicznych jest zazwyczaj mniejszy i o redystrybucji tej przesądzają kryteria ekonomicznej racjonalności, kryteria społeczne schodzą z reguły na drugi plan. W takiej sytuacji bardziej racjonalne staje się zdecentralizowanie redystrybucji i tym samym ograniczanie redystrybucji centralnej. Zaletami zdecentralizowanej redystrybucji, nastawionej głównie na wzrost ekonomicznej efektywności sektora finansowego, są:

<sup>19</sup> W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 46.

<sup>20</sup> S. Owsiak, *op. cit.*, s. 61; I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 38–39.

1) dokładniejsze rozpoznanie przez samorządy terytorialne możliwości podatkowych społeczności lokalnych, ich specyfiki oraz zmian i na podstawie tego bardziej adekwatne rozłożenie obciążeń podatkowych;

2) bardziej racjonalne rozdysponowanie przez władze lokalne posiadanych zasobów pieniężnych. Wynika to przede wszystkim z lepszego rozpoznania potrzeb gospodarczych i lokalnych uwarunkowań rynkowych, jak również bezpośredniej presji społeczności lokalnych na władze, domagającej się od nich racjonalnego wykorzystania środków publicznych.

Zdecentralizowana redystrybucja ma jednak również wady, a są nimi przede wszystkim:

1) niższa efektywność poboru podatków. Władze lokalne z reguły pobierają podatki mniej efektywnie niż władze centralne<sup>21</sup>;

2) narastanie zróżnicowania w zakresie obciążeń podatkowych pomiędzy społecznościami lokalnymi, co prowadzić może m. in. do takich zjawisk, jak tzw. głosowanie nogami, tj. odpływ z danego terenu przedsiębiorstw oraz osób zamożnych (płacących wysokie podatki)<sup>22</sup>;

3) pogłębianie się zróżnicowania w zakresie infrastruktury technicznej oraz społecznej pomiędzy jednostkami terytorialnymi, w konsekwencji narastanie dysproporcji przestrzennych w poziomie rozwoju ekonomicznego, co m. in. ujemnie odbija się na stabilności całej gospodarki.

W państwach realizujących bardziej prospołeczne programy gospodarcze (np. programy socjalnej gospodarki rynkowej), udział sektora publicznego w redystrybucji PKB jest zazwyczaj wyższy niż w krajach o polityce liberalnej. Ma to również wpływ na system redystrybucji finansowej, większą rolę odgrywają wówczas władze centralne<sup>23</sup>. Zaletą scentralizowanej redystrybucji dochodów jest:

1) bardziej sprawiedliwe rozłożenie obciążeń podatkowych w skali całego społeczeństwa, ujednoczenie systemu obciążeń podatkowych (takie same podatki od takich samych dochodów) i tym samym ograniczenie tworzenia się zróżnicowanych, regionalnych lub korporacyjnych systemów podatkowych;

2) wyższa progresja podatkowa oraz wyższa efektywność poboru podatków niż w systemach zdecentralizowanych, co sprawia, że rośnie ilość środków publicznych, a w ślad za tym możliwości inwestycyjne oraz socjalne państwa;

<sup>21</sup> R. M. Bird, F. Vaillancourt, *op. cit.*, s. 11.

<sup>22</sup> Ch. L. Leven, *Uwagi w sprawie decentralizacji sektora publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1-2.

<sup>23</sup> Taka sytuacja wystąpiła w pierwszych dekadach po II wojnie światowej w krajach budujących tzw. społeczeństwo dobrobytu (główne państwa Europy Zachodniej i Północnej). Stopień centralizacji redystrybucji PKB był wówczas bardzo wysoki. Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero w latach siedemdziesiątych.

3) ograniczanie – poprzez realizację centralnych programów socjalnych oraz systemu podatkowego – nadmiernego zróżnicowania ekonomicznego i społecznego ludności, a więc realizacja zasady sprawiedliwości (równości społecznej);

4) zmniejszanie zróżnicowania przestrzennego w poziomie rozwoju gospodarczego, a tym samym w warunkach życia ludności (np. poprzez centralne programy wyrównawcze), co ograniczać będzie m. in. migracje ludności, zwiększać stabilność polityczną państwa itp.

Do wad i zagrożeń, jakie niesie nastawiona głównie na cele społeczne (równość społeczną) scentralizowana redystrybucja, zaliczyć należy:

1) nadmierną rozbudowę instytucji socjalnych i rozwój postaw społecznych, wyrażających się w próbach życia na koszt społeczeństwa (tzw. syndrom „gapowicza”)<sup>24</sup>;

2) obniżanie się w dłuższym okresie motywacji do pracy oraz indywidualnej przedsiębiorczości wśród części społeczeństwa, a w efekcie tego obniżanie konkurencyjności całego systemu gospodarczego;

3) biurokratyzacja, wydłużenie procedur podejmowania decyzji, a w ślad za tym pogorszenie ogólnej efektywności całego systemu redystrybucji.

Konkludując, można stwierdzić, że w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej nie można jednoznacznie i *a priori* przypisać kompetencji jednemu szczeblowi struktury państwa. W zależności od sytuacji gospodarczej i społeczno-politycznej oraz ich zmian, niektóre elementy tej funkcji winny być centralizowane, inne zaś decentralizowane.

### 3.4. Decentralizacja a alokacyjna funkcja finansów publicznych

Komplementarna do funkcji redystrybucyjnej, alokacyjna funkcja finansów publicznych wyraża się przede wszystkim w sposobie wydatkowania środków publicznych. Panuje niemal powszechny pogląd, że funkcja ta jest znacznie efektywniej realizowana na poziomach lokalnych. Pogląd ten wywodzi się z przekonania, że wykorzystanie środków publicznych jest efektywniejsze, gdy ich dysponenci oraz realizatorzy zadań publicznych są bliżej społeczności, na rzecz której działają. Mają oni bowiem lepsze rozpoznanie potrzeb oraz środków. Ponadto istnieje możliwość bieżącego i bezpośredniego nadzoru oraz kontroli wykorzystania środków publicznych<sup>25</sup>. Te właśnie argumenty są argumentami koronnymi za decentralizacją alokacyjnej funkcji państwa i jego finansów publicznych.

<sup>24</sup> I. Pietrzyk, *op. cit.*, 39.

<sup>25</sup> S. Owskiak, *op. cit.*, s. 112.

Większość badaczy procesów decentralizacji uznaje, że jest ona *per saldo* – poza wyjątkowymi sytuacjami – zdecydowanie efektywniejsza od scentralizowanych i zdekoncentrowanych form alokacji dóbr publicznych. Jej zalety i szanse wynikają z następujących powodów natury społeczno-politycznej oraz gospodarczej<sup>26</sup>:

1) w warunkach decentralizacji społeczności lokalne mają możliwość podejmowania decyzji o ważnych sprawach dotyczących bezpośrednio ich warunków życia. Tym samym zwiększa się ich odpowiedzialność za mienie publiczne, jego racjonalne użytkowanie, podnosi się świadomość polityczna, ekonomiczna i kulturowa ludzi. Wszystko to prowadzi do wzrostu lokalnego patriotyzmu, dumy ze swej „małej ojczyzny”, które to uczucia są już same w sobie pozytywne i – w dodatku – mobilizują do aktywnych propublicznych działań;

2) decentralizacja finansów publicznych, zwiększając udział społeczności lokalnych w decyzjach gospodarczych, przyczynia się do rozwoju demokracji, a tym samym – ostatecznie – do poprawy politycznej stabilności państwa. Samorządność lokalną określa się często jako „laboratorium demokracji”<sup>27</sup>;

3) w systemie zdecentralizowanym większa jest racjonalność lokalnych wydatków. Sprzyja temu lepsza informacja, jaką dysponują lokalne podmioty władzy. Lokalni politycy potrafią adekwatniej ustalić hierarchię potrzeb publicznych, sekwencję ich zaspokajania a także zrationalizować koszty tegoż zaspokajania. Prowadzić to będzie do zwiększenia efektywności ekonomicznej oraz społecznej nakładów publicznych;

4) decentralizacja zwiększa możliwości społecznej (obywatelskiej) kontroli zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej budżetów lokalnych. Kontrola ta ma charakter bezpośredni (u źródła) i bieżący, co umożliwi działania korekcyjne. W ten sposób zwiększa się także tzw. przejrzystość sektora finansów publicznych<sup>28</sup>;

<sup>26</sup> Podstawą analizy zalet i wad decentralizacji alokacyjnej funkcji finansów publicznych – jeśli nie zaznaczono inaczej – są przede wszystkim poglądy zawarte w następujących publikacjach: J. R. Aronson, *Public Finance*, Mc Graw-Hill Book Company, New York, Toronto 1985, s. 150–153; B. Guziejewska, *op. cit.*, s. 120–131; J. Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington 1999, s. 4–10; S. Owsiak, *op. cit.*, s. 56–57; I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 39–42; R. Prud'homme, *op. cit.*, s. 1–21; F. Saint-Ouen, *op. cit.*; K. S. Strumpf, *Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?*, „Journal of Public Economic Theory” 2002, Vol. 4, No. 2; A. Wojtyna, *op. cit.*

<sup>27</sup> K. S. Strumpf, *op. cit.*

<sup>28</sup> M. Mackiewicz (*Problem przejrzystości finansów publicznych w warunkach decentralizacji*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 10) pisze na ten temat m. in.: „wydaje się, że przenoszenie zadań na szczebel samorządowy może przyczyniać się do zwiększania przejrzystości sektora finansów publicznych. Należy jednak pamiętać, że w tym wypadku powinien istnieć wydajny system sprawozdawczości, który pozwoli na ocenę stanu finansów publicznych również w skali całego sektora, w sposób scentralizowany”.

5) duża samodzielność samorządów lokalnych (także finansowa) silnie stymulować będzie innowacje i – tym samym – postęp, i to we wszystkich jego wymiarach (techniczny, organizacyjny, ekonomiczny i kulturowy). Dzięki np. operatywności władz lokalnych istnieje możliwość szybkiego „importu” różnorodnych innowacji, np. wskutek współpracy i wymiany doświadczeń z samorządami innych regionów, krajów itp. Poprzez aktywne działanie marketingowe samorządów (tzw. marketingową orientację samorządów) zwiększają się również możliwości „eksportu” własnych, lokalnych „produktów”, przyciągania inwestycji itp.

6) decentralizacja finansów publicznych korzystnie oddziałuje na wzrost gospodarczy kraju, aczkolwiek – jak wspomniano – utrudnia politykę makroekonomiczną, szczególnie w okresach recesji i kryzysów gospodarczych. Pomiędzy stopniem decentralizacji a stopą wzrostu gospodarczego zachodzi zazwyczaj dodatnia korelacja<sup>29</sup>. Wyjaśnić to można w ten sposób, że większe w warunkach decentralizacji – dzięki wykorzystaniu lokalnej przedsiębiorczości i lepszemu alokacji środków – tempo wzrostu lokalnych gospodarek kumulując się, daje w makroskali korzystniejsze rezultaty niż miałyby to miejsce w systemie scentralizowanym i ewentualnie zdecentralizowanym.

Wymienione, pozytywne aspekty alokacyjnej funkcji decentralizacji nie mają oczywiście charakteru bezwzględnego i trwałego, ujawniają się w pewnych sprzyjających okolicznościach. Niekiedy jednak zalety mogą zostać zdominowane przez wady.

Do negatywnych zjawisk i zagrożeń społeczno-politycznych oraz gospodarczych, jakie mogą ujawnić się w warunkach zdecentralizowanej alokacji, zaliczyć należy:

1) nasilenie partykularnych dążeń lokalnych (bądź regionalnych) jednostek administracyjnych, co może osłabiać państwo. Zagrożenie takie jest szczególnie niebezpieczne w krajach wieloetnicznych (wielokulturowych, wielojęzycznych), gdyż prowadzi do lokalnych (regionalnych) separatyzmów, a w konsekwencji może spowodować rozpad państwa; najnowsza historia dostarcza na to wiele przykładów;

2) rozwój klientelizmu oraz korupcji. Doświadczenia wskazują, że tak negatywne zjawiska społeczne, jak klientelizm oraz korupcja szczególnie „rozkwitają” właśnie w systemach zdecentralizowanych, a więc na szczeblach lokalnych i to – wbrew pozorom – pomimo zwiększonej kontroli społecznej. Wynika to głównie z bezpośredniej bliskości klientów i urzędników bądź lokalnych polityków oraz z wielości osobistych (a więc ważnych w wymiarze indywidualnym) spraw, jakie muszą „załatwiać” obywatele w lokalnym urzędzie. Szczególnie „korupcjogenny” jest styk lokalnego sektora publicznego z lokalnym, prywatnym sektorem gospodarki. Nasilenie się zjawisk

<sup>29</sup> A. Wojtyła, *op. cit.*

korupcyjnych będzie deformować alokacyjną oraz dystrybucyjną funkcję finansów publicznych, i – tym samym – wypaczać cały system organizacji i funkcjonowania państwa oraz obniżyć jego autorytet, nie wspominając już o moralnej wymowie tego zjawiska<sup>30</sup>;

3) narastanie przestrzennych dysproporcji w poziomie rozwoju ekonomicznego i – co za tym idzie – kulturowego. Ukształtowany historycznie i dodatkowo zróżnicowany, np. poprzez rozkład bogactw, poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów może się pogłębiać w warunkach decentralizacji funkcji alokacyjnej, co będzie mieć ujemne skutki nie tylko natury ekonomicznej, ale także kulturowej i politycznej. Może to bowiem prowadzić do wielu konfliktów społecznych, a jeśli w dodatku rozkład zamożności pokrywa się np. z różnicami etnicznymi, to perspektywa rozpadu państwa staje się realna;

4) utrudnienia w prowadzeniu przez władze centralne polityki makroekonomicznej. W warunkach decentralizacji funkcji alokacyjnej finansów osłabieniu ulegają prerogatywy rządu i poszczególnych ministrów. Zmniejsza się więc m. in. skuteczność makroekonomicznej polityki antycyklicznej (szczególnie fiskalnej); mamy tu więc do czynienia ze sprzecznością – o czym później – alokacyjnej i stabilizacyjnej finansów publicznych;

5) skłonność do zwiększania deficytu łącznego sektora finansów publicznych. Duża swoboda finansowa regionalnych i lokalnych samorządów prowadzić może do nadmiernego wzrostu wydatków, a tym samym wzrostu globalnego deficytu oraz długu sektora publicznego<sup>31</sup>. Niedopuszczenie do tego wymagać będzie rygorystycznych działań rządów centralnych, często natury administracyjnej.

Zestawienie zalet i szans oraz wad i zagrożeń decentralizacji alokacyjnej funkcji finansów publicznych wskazuje na wyraźną przewagę tych pierwszych. Powodzenie jednak tego procesu uwarunkowane jest szeregiem czynników oraz zagrożeń, które winny być przedmiotem nieustannej obserwacji i kontroli przez właściwe instytucje przedstawicielskie społeczeństwa i to na wszystkich szczeblach organizacji państwa. Niedostatek takiego nadzoru społecznego spowodować może, że z dużą siłą ujawnią się zjawiska patologiczne i one zdominują cały proces decentralizacji państwa i finansów publicznych.

<sup>30</sup> Ch. L. Leven (*op. cit.*), analizując bogate doświadczenia z decentralizacją w USA, pisze, że „prawdopodobnie nie ma nie podlegającego wypaczeniom mechanizmu decentralizacji [...] tam gdzie przeprowadza się decentralizację finansową, nie można liczyć na uzyskanie rozwiązań wolnych od wypaczeń oraz że specyficzne mechanizmy decentralizacji będą wpływać na charakter pojawiających się wypaczeń”.

<sup>31</sup> P. M. Gaudemet i J. Molinier (*op. cit.*, s. 156) piszą w tej kwestii: „Daleko posunięta decentralizacja jest na ogół kosztowna. Wspólnoty lokalne obdarzone dużą autonomią finansową są zazwyczaj rozrzutne, władze lokalne uwolnione od nadzoru władzy centralnej mają tendencję do nadmiernych wydatków i do mnożenia podatków. W obrębie wspólnot lokalnych sprawdza się prawo Wagnera dotyczące stałego wzrostu wydatków publicznych”.

#### 4. PROCESY DECENTRALIZACJI A RELACJE MIĘDZY FUNKCJAMI FINANSÓW PUBLICZNYCH

Pomiędzy wyróżnionymi funkcjami finansów publicznych zachodzą określone relacje a decentralizacja dodatkowo i znacząco je modyfikuje. Relacje te w dodatku nieustannie się zmieniają. Niejednokrotnie decentralizowanie jednych funkcji stoi w sprzeczności z innymi funkcjami, a kiedy indziej mogą się one uzupełniać i być nawet synergiczne. Tak np. funkcja stabilizacyjna – będąca domeną władz centralnych – stoi zazwyczaj w sprzeczności z pozostałymi dwiema, a szczególnie z funkcją alokacyjną, realizowaną przez samorządy lokalne. Podejmowane zatem przez władze centralne działania stabilizacyjne o charakterze restrykcyjnym będą z reguły ograniczać (uszczuplać) lokalną redystrybucję, a w ślad za tym także alokację.

Relacje pomiędzy funkcją redystrybucyjną a alokacyjną winny mieć z reguły charakter komplementarny lub synergiczny; decentralizowana redystrybucja stymuluje zwykle alokację, bez wcześniejszej redystrybucji decentralizacja funkcji alokacyjnej byłaby bardzo ograniczona, a czasem wręcz niemożliwa. Można nawet postawić tezę, że w wymiarze społecznym decentralizacja funkcji alokacyjnej na swój sposób weryfikuje i czyni wiarygodną decentralizację funkcji redystrybucyjnej. Podatnicy oceniają bowiem sens i racjonalność płacenia podatków – centralnych jak i lokalnych – na podstawie obserwacji ich alokacyjnych efektów w postaci korzyści płynących z transferów oraz wytwarzanych dóbr publicznych.

Gwoli ścisłości jednak, w pewnych warunkach polityczno-ekonomicznych racjonalną może okazać się również sytuacja odmienna, kiedy decentralizacji alokacyjnej towarzyszyć będzie centralizacja funkcji redystrybucyjnej (np. poboru podatków, opłat itp.). Trudno wyobrazić sobie natomiast sytuację odwrotną, tzn. centralizację alokacyjną przy równoczesnej decentralizacji funkcji redystrybucyjnej, aczkolwiek sytuacji takich wykluczyć nie można.

Konflikty powstawać mogą także w ramach decentralizacji jednej funkcji finansów publicznych i dotyczyć ich celów, jak i narzędzi. Odnosi się to w szczególności do funkcji redystrybucyjnej, kiedy często rozstrzygać trzeba np. pomiędzy tym, co racjonalne ekonomicznie, a tym, co racjonalne społecznie, ale niezgodne z logiką rachunku ekonomicznego. Przykładowo, ze względów ekonomicznych należałoby podnieść składki emerytalne jakiejś grupy zawodowej (np. rolników), ale wiadomo, że fakt ten spotka się z ostrym sprzeciwem tej grupy, co może wywołać niepokoje społeczne, „przełożyć się” na preferencje wyborcze w regionach licznie zamieszkałych przez tę grupę itp. Efektem niepodejmowania – ze względów społeczno-politycznych – takich niepopularnych decyzji będzie więc utrzymywanie się nieracjonalnego systemu redystrybucji środków publicznych.

Reasumując, można stwierdzić, że *a priori* nie sposób zidentyfikować wszystkich relacji powstających i zachodzących w procesie decentralizacji pomiędzy poszczególnymi funkcjami finansów publicznych, jak również tych „wewnętrznych”, tkwiących w każdej z wymienionych funkcji. Relacje te cechuje duża różnorodność oraz zmienność w czasie i przestrzeni. W praktyce polityki finansowej należy więc problemy „centralizacja – decentralizacja” rozwiązywać w sposób elastyczny, zindywidualizowany, a nie doktrynalny, gdyż – jak zauważa R. Prud’homme: „z decentralizacją jest podobnie jak z lekarstwem. Trzeba ją stosować we właściwym czasie, we właściwej dawce i na odpowiednią chorobę. Stosowana niewłaściwie jest bardziej szkodliwa niż pożyteczna”<sup>32</sup>.

## 5. PODSUMOWANIE

Decentralizacja wpływa w zróżnicowany sposób na stopień i efektywność realizacji poszczególnych funkcji finansów publicznych. Musi być więc stosowana w sposób wysoce selektywny i uwzględniający każdorazowo sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną kraju.

Jak wskazano, decentralizacja funkcji stabilizacyjnej państwa i finansów publicznych nie tylko, że nie poprawiałaby efektywności działań stabilizacyjnych, ale z reguły przyczyniałaby się do pogorszenia skuteczności polityki gospodarczej państwa, co prowadziłoby m. in. do powiększenia wahań koniunkturalnych, destabilizacji rynku pieniężnego, zwiększenia inflacji itp. W takiej sytuacji bardziej racjonalne są więc „scentralizowane” działania państwa.

Decentralizacja funkcji redystrybucyjnej jest bardziej kontrowersyjna. W zależności od dominującego celu polityki państwa (efektywność ekonomiczna czy sprawiedliwość społeczna), realizację wielu elementów tej funkcji można scedować na niższe szczeble struktury państwa. Można uznać, że na ogół efektywność ekonomiczna będzie lepiej realizowana w warunkach decentralizacji, natomiast wzrostowi sprawiedliwości społecznej (równości) sprzyjać będzie scentralizowany model polityki finansowej.

W zdecentralizowanym ustroju państwa najlepiej realizuje się natomiast funkcja alokacyjna finansów publicznych. Przekazanie społecznościom lokalnym kompetencji w zakresie rozdysponowania zasobów finansowych powodować będzie z reguły ich racjonalniejsze wykorzystanie zarówno pod względem społecznym (zaspokojenie potrzeb), jak i ekonomicznym. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze tak musi być. Zdecentralizowana alokacja może w pewnych okolicznościach być mniej efektywna, a czasem *per saldo* przynosić nawet szkody.

<sup>32</sup> R. Prud’homme, *op. cit.*, s. 1.



*Grzegorz Bywalec*

**THE ROLE OF DECENTRALIZATION IN THE REALIZATION OF THE FUNCTIONS  
OF PUBLIC FINANCE**

**(Summary)**

In the literature on the subject of economy there are three functions of public finance described: stabilizing, redistributing and allocating. Effectiveness of realization of the above-mentioned functions depends to a large extent on the political system of a given country, especially on the degree to which it is decentralized. In the article the author embarks on an attempt to identify the advantages and disadvantages of decentralization of particular public finance functions and in effect to show which of the functions can be more effectively realized by the central authorities and which of them can be decentralized that is transferred to the local authorities.