

## Teoriniai tarpvyriausybinių valdžios funkcijų paskirstymo principai

Straipsnyje pateikiami teoriniai valstybės funkcijų padalijimo tarp skirtingų valdžios lygių aspektai. Decentralizacijos procesas, kuris plačiau prasme gali būti apibrėžiamas kaip valdžios funkcijų perdavimas iš centrinės valdžios atsakomybės regioninei arba vietos valdžiai, kelia klausimą, kokios valstybės funkcijos turi likti centrinės valdžios rankose, o kokios gali būti perduotos žemesnėms valdymo grandims, bei kokios gali būti dalijamos tarp valdžios lygmenų? Nors nėra vieningo valdžios funkcijų paskirstymo modelio, tinkančio visoms sistemoms ir visiems laikotarpiams, skiriami pagrindiniai principai ir kriterijai, kurių svarbu paisyti ypač pereinamojo laikotarpio ekonomikos šalyse.

**Raktiniai žodžiai:** valstybės funkcijos, tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymas, devoliucija, delegavimas.

Applying theoretical approach this paper examines the assignment of functions between different levels of government. Decentralisation process which in a broader view can be defined as a transfer of public functions from the central to regional or local government level raises the question what functions should remain in the central government's responsibility and which ones should be transferred to the lower government and which ones shall be divided among government tiers. Though there is no single model of functions assignment suitable for all systems in all times, it is important to understand the core principles and criteria especially for those countries that are still moving along decentralisation processes.

**Keywords:** public functions, intergovernmental assignment of functions, devolution, delegation.

### Įvadas

Daugelyje pasaulio šalių vykstančius decentralizacijos procesus plačiau prasme galima apibrėžti kaip valdžios funkcijų pasidalijimą, t. y. funkcijų perdavimą iš centrinės valdžios rankų žemesniems valdymo lygmenims. Visur, kur egzistuoja daugiau nei vienas valdymo lygmuo, kyla apmokestinimo galios ir išlaidų atsakomybės problematika. Tačiau pradedant spręsti pastarąsias problemas, kyla dar fundamentalesnis klausimas: koks turi būti funkcijų

paskirstymas tarp skirtingų valdžios lygių? Kokios valstybės funkcijos turi likti centrinės valdžios rankose, o kokios gali būti perduotos žemesnėms valdymo grandims ar dalijamos tarp valdžios lygmenų?

Visuotinai sutariama, kad valstybės ekonominė veikla apima tris pagrindines funkcijas – ekonomikos stabilizaciją, pajamų perskirstymą ir išteklių paskirstymą. Literatūroje plačiai pripažįstama, kad stabilizavimo funkciją geriausiai vykdo centrinė valdžia, nes tai vienintelis valdžios lygmuo, kuriame gali būti efektyviai

naudojami makroekonominės politikos instrumentai. Pajamų perskirstymo funkcija taip pat turi likti centrinės valdžios rankose, nes vietos valdžios mėginimai spręsti tokias problemas dažniausiai nėra sėkmingi. Daugiausia akademinų, politinių ir ekonominių ginčų kyla dėl išteklių paskirstymo funkcijos, kadangi ji gali būti vykdoma kelių valdžios lygmenų. Tuomet kyla natūralus klausimas – kaip atsakomybę už šios funkcijos įgyvendinimą paskirstyti tarp skirtingų valdymo lygmenų? Nors nėra vieningo valdžios funkcijų paskirstymo modelio, tinkančio visoms sistemoms ir visiems laikotarpiams, skiriami pagrindiniai principai ir kriterijai, kurių svarbu paisyti ypač pereinamojo laikotarpio ekonomikos šalyse.

Todėl šio **straipsnio tikslas** – pateikti išsamius teorinius funkcijų paskirstymo tarp valdžios lygmenų principus ir kriterijus. Tikslui pasiekti vykdoma tokia metodologinė seka ir keliami uždaviniai: (1) išnagrinėti tris valstybės ekonomines funkcijas, pateikiant jų priskyrimo konkrečiam valdžios lygiui argumentus ir kontrargumentus; (2) susisteminti literatūroje pateiktus tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymo kriterijus; (3) pateikti konkrečių viešųjų funkcijų priskyrimo atitinkamam valdžios lygmeniui, pavyzdžius.

## Ekonominės valstybės funkcijos

Pirmasis fundamentalusis žingsnis kuriant tarpvyriausybinių fiskalinių santykių sistemą turėtų būti aiškus funkcinės atsakomybės pasidalijimas tarp skirtingų valdžios lygių. Nestabilumas ir nesusišnekėjimas decentralizuotų sistemų praktikoje kyla tuomet, kai įstatymuose nėra nurodyta arba nėra aiškiai nurodyta skirtingų valdymo lygių atsakomybė. Pirmiausia

bus aptariami funkcijų pasiskirstymo tarp valdžios lygių kriterijai. Pagal valstybės funkcijų prigimtį jos gali būti vykdomos centrinės, regioninės ar vietinės valdžios lygyje. Todėl svarbu logiškai priskirti funkcijas pagal tai, kuris lygmuo gali efektyviausiai jas įgyvendinti. Objektivumo dėlei reikia pasakyti, kad nors daugelis šiuolaikinių autorių iš principo sutinka su R. Musgrave (1959), kad stabilumo ir pajamų perskirstymo funkcijos priskirtinos centrinei valdžiai, o išteklių paskirstymo funkciją dalinasi centrinė ir vietos valdžia, kai kurie turi priešingą nuomonę, kuri ir bus išdėstyta žemiau, prie kiekvienos funkcijos. Tokia diskusija dar labiau išryškins supratimą, kad kiekvienos šalies atveju reikia atsižvelgti į konkrečią situaciją, įvertinti veiksnius ir aplinkybes prieš taikant konkretų tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymo modelį.

**1. Stabilios makroekonominės aplinkos užtikrinimas.** Žemo nedarbo lygio ir kainų stabilumo užtikrinimas turi būti priskirtas centrinei valdžiai dėl dviejų priežasčių. Pirmiausia, vietinei valdžiai neįmanoma efektyviai spręsti makroekonominių reikalų, tokių kaip nedarbo arba kainų lygis. Pavyzdžiui, sėkminga nedarbo mažinimo programa gali pritraukti darbo jėgą iš kitų regionų, tuo prislopinant programos poveikį vietiniams rezidentams. Antra, vienas pagrindinių stabilizacijos įrankių – pinigų pasiūlos kontroliavimas per monetarinę instituciją – centrinio banko rankose. Vietos valdžia tik su apribojimais gali skolintis pinigus ir neturi galių juos spausdinti. Net jei sub-nacionalinė valdžia turėtų galimybių ir paskatų valdyti stabilizacijos procesus, ji turėtų sunkumų laiduojant deficito finansavimą, kol skolinimasis yra ribojamas

centrinės valdžios. Jei centrinė valdžia neribotų skolinimosi, atskirų jurisdikcijų pastangos gali būti neracionalios ir duoti nepageidaujamų rezultatų.

Mokesčiai – įmonių pelno mokestis ir progresyviniai asmenų mokesčiai – visuotinai laikomi stipriausiais stabilizavimo instrumentais, pirmasis dėl to, kad svyruoja labiau nei bendros ekonominės sąlygos, antrasis – dėl gradacinių koeficientų stabilizavimo efekto (McLure, Martinez-Vazquez, 2004). Cikliniai pajamų ir išlaidų poreikio svyravimai sukelia problemų sub-nacionalinei valdžiai, net jei ji neatlieka stabilizavimo funkcijos. Tai lemia, kad šie mokesčiai priskiriami centrinei valdžiai. Tačiau šis priežastinumas nereiškia, kad sub-nacionalinė valdžia negali apmokestinti gyventojų pajamų mokesčiu; toks mokestis turi privalumą, kurie kompensuotų mokestinių pajamų trūkumus nulemtus ekonomikos ciklų svyravimų. C. McLure ir J. Martinez-Vazques nuomone, kadangi sub-nacionalinė valdžia negali įgyvendinti stabilizavimo politikos, ekonominių ciklų svyravimas sukelia problemų dėl išlaidų poreikio – pajamų įplaukų neatitikimo. Todėl, autorių nuomone, žemesnio lygmens jurisdikcijos turėtų savo galioje turėti mokesčių, kurie mažiau jautrių cikliniams svyravimams, surinkimą, pavyzdžiui, vartojimo mokesčiai, akcizai ir nekilnojamojo turto mokesčiai.

Tačiau ne visi autoriai besąlygiškai sutinka su aukščiau išvardintais argumentais. Štai O. Fjeldstad (2001, p. 2) teigia, kad kai kurių šalių (įskaitant JAV ir Vakarų Europą) studijos atskleidžia, jog decentralizacija nekenkia makroekonominiam stabilumui (World bank, 2000). Kanados duomenys netgi rodo, kad sub-nacionalinės valdžios biudžetų augimas turėjo ekonomikos stabilizavimo efektą (Sewel,

1996). Tai paaiškinama stebėjimais, kai didelių išlaidų reikalaujančios funkcijos (valstybinė sveikatos apsauga, švietimas), kurios dažnai priskiriamos didelėms jurisdikcijoms, veikė kaip automatiniai stabilizatoriai, nes šios funkcijos yra periodinės ir nėra itin lanksčios.

**2. Nešališko pajamų perskirstymo užtikrinimas.** Turto ir pajamų perskirstymas bendru atveju taip pat priskiriamas centrinei valdžios kompetencijai ir valdymui. Tokia politika vykdoma vėlgi dėl keleto priežasčių. Pirmiausia – sub-nacionalinės valdžios pastangos nešališkai perskirstyti pajamas gali būti nesėkmingos ir gali iškreipti geografinį ekonominių išteklių pasiskirstymą. Progresyvinis mokestis, kuriuo siekiama „ištraukti pinigus iš turtingųjų“, gali paskatinti aukštesnes pajamas turinčius piliečius palikti gyvenamą vietą vienos jurisdikcijos teritorijoje ir persikelti, o kartu perkelti ir kapitalą bei sukurtą verslą ar darbo vietas į kitą. Tokiu atveju viena jurisdikcija praranda potencialias pajamas, kita – gauna. Jei tokį mokestį „uždeda“ centrinė valdžia, judėjimo šalies teritorijoje išvengiama. Atvirkštinė problema atsiranda jurisdikcijos išlaidų pusėje: pvz., vietos valdžios skurdo mažinimo mokesčių politika gali pritraukti mažiau išteklių turinčius piliečius į jurisdikcijos teritoriją, taip sukuriant vietos valdžios išlaidų augimo potencialą.

Be abejo, aukščiau išvardinti veiksniai priklauso nuo šalies piliečių mobilumo galimybių. Piliečių mobilumas nevienodas įvairiose šalyse. Viešosios politikos modeliai, vertinantys piliečių mobilumą Jungtinėse Amerikos valstijose, gali būti sunkiau pritaikomi kitose šalyse, kur šeimos ryšiai ir tradicijos yra stipresnės. Jei

sub-nacionalinė jurisdikcija atitinka rasinių grupių rezidencijos vietą, perskirstoma politika vargiai skatins migraciją. Taip pat buvusiose Sovietų sąjungos šalyse būsto problemos bei neišvystytos nekilnojamo turto rinkos riboja piliečių mobilumą. Esant tokioms aplinkybėms ir apriboto piliečių mobilumo geografiniams regionams sub-nacionalinės valdžios galimybės taikyti pajamų perskirstymo politiką yra didesnės nei Musgrave modelyje.

Net jei sub-nacionalinė valdžia perskirsto pajamas mokestinėmis priemonėmis savo teritorijoje, vis tiek išlieka nelygumas tarp jurisdikcijų. Ši problema gali būti sprendžiama tik centrinės valdžios ir dažniausiai tai daroma dotacijų ir tarpvyriausybinių pervedimų priemonėmis.

Tačiau praktikoje perskirstymo politika užsiima ir decentralizuotos valdžios jurisdikcijos (Fjeldstad 2001, p. 4). Pavyzdžiui, vietos valdžiai priskirtos tokios funkcijos kaip žemės naudojimo ir nuomos kontrolė turi perskirstomąjį efektą. Valstybinės sveikatos apsaugos, pradinio ugdymo, vandens tiekimo, būsto ir viešojo transporto organizavimo funkcijos, kurios daugelyje šalių priskiriamos sub-nacionalinei valdžiai, vaidina ekonominį pajamų perskirstymo vaidmenį. Neturtinose šalyse tokios valstybės paslaugos kartais tėra vienintelis natūrinių dotacijų instrumentas (Sewell, 1996, p. 144). Sąlyginai didelės vietos jurisdikcijos Skandinavijoje dalinai paaiškinamos tuo, kad jos iš dalies atsakingos už pajamų perskirstymą. Pavyzdžiui, Danijoje, kur vietos valdžios išlaidos sudaro daugiau nei pusę valdžios išlaidų ir apie trečdali bendrojo vidaus produkto, socialinis draudimas sudaro daugiau nei pusę vietos valdžios biudžeto (McMillan, 1995). Turbūt niekur pajamų perskirstymo funkcija nėra tokia tolima nuo centralizuotos valdymo sistemos kaip Šveicarijoje, kur sveikatos apsaugos,

švietimo funkcijos ir gerovės kūrimas vykdomas vietos valdžios (kantonuose) ir kantonai turi prioritetus renkant gyventojų pajamų mokestį. Šveicarijos pavyzdys aiškiai parodo, kad yra alternatyva priskiriant pajamų perskirstymo funkciją valdžios lygmenims.

**3. Efektyvesnio išteklių paskirstymo užtikrinimas** (kuomet atsiranda rinkos ydos). Fiskalinio federalizmo modelis sub-nacionalinėms vyriausybėms suteikia svarbų vaidmenį skirstant išteklius. Fiskalinės decentralizacijos teorijos (Oates, 1972, 2011, p. 35) pateiktas klasikinis argumentas teigia, kad demokratinėje valstybėje decentralizacija padeda geriau suderinti vietos viešųjų gėrybių paklausą ir pasiūlą. Taigi pagal prasmę efektyvumo argumentas (pvz., išteklių paskirstymo politika) turėtų būti priskirtas sub-nacionalinei valdžiai, nes sub-nacionalinės valdžios tikslas – užtikrinti skirtingų piliečių poreikių ir preferencijų tenkinimą. O pastarųjų taikymas žemesniame valdžios lygyje efektyvesnis todėl, kad vietos valdžia geriau tuos poreikius ir preferencijas išmano, nei toliau nuo piliečių esanti centrinė valdžia, tokiu būdu optimizuodama viešųjų paslaugų formą ir kiekį (Enemuo, 2000; Rondinelli et al., 1989; Oates, 1972, 2011; Fjeldstad, 2001 ir kt.). Kai kurių viešojo pasirinkimo (angl. *public choice*) mokyklos atstovų teigimu, decentralizacija taip pat skatina sveiką ekonominę tarpjurisdikcinę konkurenciją (Brennan, Buchanan, 1980, 2000; Breton, 1989). Tačiau šiems argumentams prieštarauja kai kurie autoriai (Prud'homme, 1995; Rondinelli et al., 1989) abejodami fiskalinio federalizmo taikymu pereinamojo laikotarpio šalyse. R. Prud'homme pateikia tris argumentus savo priešta-

ravimams pagrįsti. *Pirma*, daugelyje besivystančių šalių apie preferencijas ir poreikių pritaikymą nekalbama, nes dažnai svarbiausia patenkinti bent minimalius gyventojų poreikius. *Antra*, fiskalinio federalizmo modelis teigia, kad mokesčių mokėtojai (politinių atstovų rinkėjai) išreiškia savo preferencijas „balsuodami kojomis“ (Tiebout, 1956), t. y. persikeldami į tas jurisdikcijas, kurios geriausiai atitinka jų poreikius, tokiu būdu išreikšdami savo pilietinę valią. Tačiau daugelyje besivystančių šalių, kur turto ir darbo jėgos rinka nepakankamai išvystyta, o demokratinės tradicijos dar ankstyvoje vystymosi stadijoje, sunku tikėtis, kad piliečiai gali lengvai keisti savo gyvenamąją vietą, ieškodami jiems tinkamo viešųjų paslaugų paketo, taip pat, kad jų balsas ką lemtų politiniuose procesuose. Ir *trečia* – net jei piliečių valia išrinkti politikai nori išpildyti savo rinkiminius pažadus, kartais to padaryti neįmanoma dėl ženklaus neatitikimo tarp esamų išteklių ir galimybių. Net jei ištekliai būtų pakankami, dar nereiškia, kad jiems pavyktų įveikti egzistuojančias demokratines kliūtis. Autorius savo abejonės taip pat grindžia faktu, jog daugeliu atveju centrinė valdžia turi finansinių galimybių samdyti labiau kvalifikuotus darbuotojus ir tokiu būdu efektyviau teikti viešąsias gėrybes.

### Tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymo kriterijai

Taigi, susiaurinus analizės tikslą iki vienos iš trijų valstybės funkcijų – išteklių paskirstymo klausimo, toliau kalbant apie valdžios galių decentralizaciją, pirmiausia

reikia apžvelgti pagrindinius principus, pagal kuriuos funkcijos skirstomos tarp centrinės ir regioninės bei vietos valdžios. Faktas, kad funkcijų paskirstymą nustato šalies vyriausybė, neturi būti interpretuojamas taip, jog „miglotas“ paskirstymas yra priimtinas. Kita vertus, kaip pabrėžia W. Oates (1972, 2011, p. 31), kai kurios funkcijos, kurios vienoje šalyje priskiriamos centrinei valdžiai, kitoje bus efektyviau įgyvendinamos vietinės valdžios. Kodėl funkcijų paskirstymas toks svarbus?

B. Dafflon ir T. Madies (2009, p. 29) teigimu yra mažiausiai trys priežastys tvirtinti, kad finansinių išteklių paskirstymas ir fiskaliniai pervedimai turi būti vykdomi **tik po to, kai aiškiai paskirstomos funkcijos ir atsakomybė tarp skirtingų valdžios lygių**:

1. Jeigu skirtingo lygmens valdžios vienetų atsakomybė nepakankamai apibrėžta, tuomet tikėtina, kad ištekliai funkcijų vykdymui taip pat bus paskirstyti neadekvačiai (tiek finansavimo išteklių prasme, tiek funkcijų vykdymo prasme).
2. Jei atsakomybė apibrėžta nepakankamai aiškiai ir tiksliai, kyla nuogąstavimai dėl neteisingo valdžios suvokimo ir neteisingo galios paskirstymo. Skirtingi valdžios vienetai gali savaip interpretuoti biudžeto naudojimo sprendimus.
3. Galiausiai, atskaitomybės principas – vienas iš decentralizacijos privalumų – gali būti pritaikomas tik tuomet, kuomet valdžia ir atsakomybė paskirstyta itin preciziškai. Tuo atveju, kai skirtingų valdžios lygių atsakomybė „persidengia“, kai kurie valdžios vienetai, dažniausiai esantys toliau nuo mokesčių mokėtojų – rinkėjų, gali elgtis savanaudiškai, išvengiant atsakomybės.

W. Oates (1972, op. cit. Dafflon, Madies, 2009) pateikia 5, o B. Dafflon (2006), R. D. Ebel ir F. Vaillancourt (2007) bei K. Davey – dar 5 kriterijus tarpvyriausybiniam funkcijų paskirstymui.

Anot W. Oates (1972, op. cit. Dafflon, Madies, 2009, p. 31), **pirmas kriterijus** yra susijęs su heterogeniškumo (nevienalytiškumo, įvairiapusiškumo) laipsniu. Jei panašių preferencijų individai (pvz., jei jų gyvenimo sąlygos yra specifinės) gyvena nedidelėje teritorijoje, tuomet decentralizacija gali būti geriausias būdas specifinių poreikių patenkinimui. Preferencijų skirtumus sunku, bet būtina įvertinti. Pavyzdžiui, tautinių mažumų išsilavinimo klausimas yra svarbus sprendžiant, kuriam valdžios lygiui priskirti šią funkciją, o kartu ir jos finansavimą. Svarbu pabrėžti, kad jei etninės ar tautinės bendruomenės įsikūrę nedidelėje teritorijoje (vienoje ar keliuose administracinėse teritorijose), tam tikrų viešųjų paslaugų teikimas gali būti priskirtas ir vietos valdžiai. Tačiau to negalima pasiekti, jei jų gyvenama teritorija išsidėsčiusi visoje šalyje.

R. D. Ebel ir F. Vaillancourt (2007) taip pat išskiria preferencijų heterogeniškumo principą teigdami, jog šis principas glaudžiai susijęs su geografinio funkcijų naudojimo ploto principu. Taigi, šio principo esmė – asmenys, ar grupės, gyvenantys skirtinguose regionuose gali pageidauti nevienodų tos pačios paslaugos teikimo kiekių, skirtingos paslaugų kokybės arba turėti skirtingą požiūrį paslaugų teikimo atžvilgiu. Esant tokioms aplinkybėms, vietinė valdžia gali tinkamai teikti viešąsias paslaugas tik, jei teritorija atitinka socialines preferencijas.

**Antras kriterijus** apibrėžia technines masto ekonomijos apimtis, kai sprendžiami viešųjų gėrybių teikimo ar gamybos

klausimai. R. D. Ebel ir F. Vaillancourt (2007) teigimu, viešąsias prekes ir paslaugas turi teikti tas valdžios lygmuo, kuris gali optimaliausiai pasiekti masto ekonomiją. Masto ekonomija pasireiškia mažinant prekės teikimo ar gaminimo išlaidas. Didinant kiekvienos prekės ar paslaugos kiekį, jos gamybos išlaidos gali didėti, mažėti ar likti nepakitusiomis. Kitiems veiksniams esant pastoviams, tas vyriausybės lygmuo, kuris pasiekia mažiausią prekės ar paslaugos gamybos ar tiekimo kainą, ir turėtų teikti minėtas gėrybes. Masto ekonomijos paprastai galima pasiekti imlioms investicijoms šakoms teikiant savo gėrybes kuo didesnei teritorijai. Pavyzdžiui, vandens nuotekų valymo įrenginiai, aprūpinantys didesnę teritoriją gali būti naudojami efektyviau, nei tuo atveju, jei kiekviena maža savivaldybė statytų savo nuotekų valymo stotis.

B. Dafflon ir T. Madies (2009, p. 32) pastebi, kad masto ekonomijos veiksniai gali keistis priklausomai nuo funkcijos. Tai reiškia skirtingus funkcinis kiekvieno jų ryšius. Funkcinė teritorija gali būti apibrėžiama:

- a) viešųjų gėrybių **teikimo** (gamybos) požiūriu, jei masto ekonomija pasireiškia už savivaldos ribų, tokiu būdu kyla vietos jurisdikcijų bendradarbiavimo, teikiant tokias paslaugas, poreikis;
- b) viešųjų gėrybių **vartojimo** požiūriu, jei vietos valdžios teikiamos viešosios gėrybės pasižymi persiliejinimo efektais.

Potenciali masto ekonomija pati savaime (lot. *ipso facto*) nėra pagrindas funkcijų perskirstymui. Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas ar jurisdikcijų bendradarbiavimas taip pat gali amortizuoti persiliejinimo efektus.



**Trečias kriterijus** analizuoja teigiamus ir neigiamus teritorinius viešųjų gėrybių išorinius (persiliejamų) efektus. Kaip ir masto ekonomijos atveju yra du persiliejamų tipai – tai viešųjų gėrybių teikimo (gamybos) ir viešųjų gėrybių vartojimo:

- a) viešųjų gėrybių **teikimo** (gamybos) persiliejimas vyksta tada, kai viešoji gėrybė, teikiama vietos valdžios vienetui A, turi įtakos greta esančioms teritorijoms, o pastarosios nedalyvauja sprendžiant ir finansuojant viešosios gėrybės teikimą. Pavyzdžiui, jei A vietos valdžios vienetui imasi aplinkosaugos priemonių oro taršos mažinimui, švaresnis oras nesustoja ties jurisdikcijos riba, o kaimyninės teritorijos taip pat gauna naudą, neprisidėdamos prie jos finansavimo;
- b) viešųjų gėrybių **vartojimo** persiliejimas vyksta tada, kai jurisdikcijos A teikiamą viešąją gėrybę gali vartoti ir kaimyninių jurisdikcijų gyventojai, atvykstantys į A teritoriją ir besinaudojantys viešąja gėrybe už tai nemokėdami, o atskirti juos nuo vartojimo nėra įmanoma.

Kaip ir masto ekonomijos atveju, tipinis teigiamų persiliejamų valdymo sprendimas yra administracinės teritorijos praplėtimas, kad ji sutaptų su funkcinė teritorija, siekiant suderinti sprendimo priėmėjų, viešosios gėrybės finansuotojų ir besinaudojančių jos teikiama nauda, ratą.

Alternatyva būtų, jei jurisdikcijos, kurių piliečiai naudojami persiliejamų efektų rezultatais, kompensuotų jurisdikcijoms, teikiančioms jiems tokius privalumus. Šis sprendimas taip pat suderina naudos gavėjų ir finansuotojų ratą (Dafflon, Madies, 2009, p. 31–35).

**Ketvirtas kriterijus**, priešingas ankstesniajam, vertina neigiamus teritorinius

išorinius efektus, tiksliau – sangrūdos efektus (angl. *congestion costs*). Piliečių mobilumas įgalina juos naudotis toliau esančių savivaldybių teikiamomis viešosiomis gėrybėmis. Jei viešosios paslaugos vartojimo kokybė priklauso nuo jos vartotojų skaičiaus, pastarojo augimas nuo tam tikros ribos sąlygos papildomai kainuojančius sangrūdos efektus. Priežastis, dėl ko sangrūdos efektai generuoja nuostolius viešąsias gėrybes teikiančiai savivaldybei yra ta, kad atvykstantieji skaičiuoja savo asmeninės naudos iš viešųjų gėrybių gavimo išlaidas, bet ignoruoja ribines sąnaudas, kurias jie didina bendruomenei, į kurią jie atvyksta, nariams. Efektyvus situacijos sprendimas būtų, jei būtų įmanoma sumažinti atvykstančiųjų skaičių arba atvykstantieji turėtų susimokėti viešųjų gėrybių teikimo išlaidų skirtumą, arba jų savivaldybė dotuotų viešąsias gėrybes teikiančią instituciją.

Alternatyvus sprendimas – funkcinės teritorijos praplėtimas (pvz., viešasis transportas į miesto centrą su parkavimo vietų sistema priemiesčiuose).

**Penktas kriterijus.** W. Oates pasiūlytame modelyje paskutinis kriterijus – viešųjų gėrybių teikimo sprendimų priėmimo sąnaudos. Jei sprendimų priėmimo sąnaudos mažai rezidentų grupei yra mažesnės nei didelei, toks argumentas siūlytų sprendimų priėmimo vietiniame lygmenyje pasirinkimą. Ir atvirkščiai – jei sprendimų priėmimas kainuoja daugiau esant mažai rezidentų grupei, o esant didelei populiacijai pasiekama masto ekonomija – viešosios gėrybės teikimo funkcija turėtų būti priskiriama centrinei valdžiai (Dafflon, Madies, 2009, p. 31–35).

Šie penki kriterijai, žinoma, nėra vienteliai funkcijų paskirstymo tarp skirtingų valdžios lygių argumentai, tačiau jie išlieka pagrindiniais principais net ir

tešiant sąrašą. Lentelėje pateikiami dar du, B. Dafflon (2006, p. 281–283) pateikti, kriterijai.

**Šeštas kriterijus** – fiskalinė konkurencija. Decentralizacijos šalininkai teigia, jog vietos valdžia gali sudaryti įvairias mokesčių bei jais apmokamų viešųjų paslaugų ir prekių kombinacijas atitinkančias vietos gyventojų poreikius. Ch. Tiebout (1956, op. cit. Dafflon, 2006, p. 282) teigia, kad būtų naudinga matyti daugelio jurisdikcijų viešųjų gėrybių teikimo sistemą, tarsi ji būtų analogiška laisvajai privačių prekių rinkai. Konkurencija tarp jurisdikcijų leistų sudaryti mokesčių ir viešųjų gėrybių „komplektų“ įvairovę. O piliečiai tokiu atveju galėtų rinktis tą jurisdikciją, kurios siūlomas „komplektas“ – santykis tarp teikiamų viešųjų gėrybių ir už jas skaičiuojamų mokesčių – geriausiai atitiktų jų poreikius. Ch. Tiebout teigia, kad toks procesas skatintų konkurenciją ir tokiu būdu užtikrintų efektyvų viešųjų gėrybių teikimą.

Ch. Tiebout teorijos trūkumai buvo plačiai diskutuojami akademinėje erdvėje. Viena ekonominių tyrimų kryptis teigia, kad Tiebout modelyje pateiktas ribotas pasaulio suvokimas. Tačiau kito, pakankamai tobulo normatyvinio modelio trūkumas, kol kas leidžia tik diskutuoti ar, ir kokioms sąlygoms esant, Tiebout modelis pateikia geras vietos viešosios ekonomikos valdymo prielaidas. Pagal Ch. Tiebout „realybę“, individai, kuriems netinka vienos jurisdikcijos mokesčių-gėrybių paketas, keliai į kitą jurisdikciją. Tai kartu ir balsavimo sprendimai, kurie daro įtaką vietos politikos modeliams. Dar vienas Tiebout modelio trūkumas – mobilumo dilema, kuri iškyla bet kurioje demokratinėje dviejų ir daugiau valdžios lygmenų sistemoje. Įsivaizduokite A komunos (vietinis lygmuo) X regiono (regioninis lyg-

muo) rezidentą, kuris pilnai patenkintas vietos mokesčių-gėrybių paketu, bet visiškai nepatenkintas regioniniu. Jis norėtų persikelti į Y regioną, bet tame regione neranda tinkamos komunos, viešosiomis paslaugomis atitinkančios jo poreikius ir preferencijas. Taigi, rezidentas susiduria su gyvenamosios vietos pasirinkimo / pakeitimo problema; jis priverstas palyginti vienos vietos privalumus su kitos trūkumais. Situacija gali būti dar labiau komplikauta, jei į veiksmo areną patenka ir centrinės valdžios lygmuo. Jei rezidentas patenkintas vietos ir regiono jam teikiama viešosiomis gėrybėmis už atitinkamus jo mokamus mokesčius, bet centrinės valdžios mokesčių-gėrybių paketas visai neatitinka jo poreikių ir preferencijų, ar jis: turėtų palikti šalį, priimti esamą situaciją ar dalyvauti politikoje, jei jo balsas turi įtakos?

**Septintas kriterijus.** Net jei ekonomistai turi (ar bent turėtų turėti) pagrindinį vaidmenį nustatant ir vertinant kiekvieną aukščiau išvardintų kriterijų, procese taip pat dalyvauja ir kiti politikos, sociologijos, istorijos ekspertai su savo argumentais ir kriterijais, kurie svarbūs (de)centralizacijos sprendimams.

**Aštuntas kriterijus.** Pagal R. D. Ebel ir F. Vaillancourt (2007), daugelis šalių paskirsto funkcijas ir išlaidų atsakomybę pagal subsidiarumo principą, teigiantį, kad funkcijas turi atlikti žemiausias valdžios lygmuo, galintis tai padaryti efektyviausiai. Šio principo taikymą skatina ir Europos vietos savivaldos chartija: viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, o taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus (Europos vietos savivaldos



chartija, 4.3 str.). Vietos valdžia turi turėti pakankamą įstatymų nustatytą kompetenciją ir galimybes paskirtųjų funkcijų vykdymui, bei išreikšti gerą valią vykdant tarpvyriausybines politikas ir tarpjurisdikcinę kooperaciją. Požiūris, kad vietos valdžia gali geriau nei regioninė ar centrinė valdžia įvertinti ir apibrėžti, kaip viešosios paslaugos turi būti organizuojamos ir teikiamos, yra pagrindinis decentralizuoto valdymo principas. Tai taip padeda užtikrinti, kad geriausios valdymo praktikos gali būti įgyvendinamos vietiniu lygiu, o sėkmės atveju adaptuojamos ir kitų jurisdikcijų.

**Devintas kriterijus.** Funkcijos turi būti paskirtos tam valdžios lygmeniui, kurio jurisdikcija labiausiai atitinka geografinę funkcijos naudingumo plotą (angl. *geographical area of benefits*). Pavyzdžiui, priešgaisrinės apsaugos paslaugos teikia naudą tik rezidentams, kurie įsikūrę tam tikru atstumu nuo priešgaisrinės apsaugos postų. Tuo tarpu oro ir vandens taršos prevencijos geografinio naudingumo plotas apima didesnius regionus ar net visą šalį.

**Dešimtas kriterijus.** Tradicijos ir istorinis politinės ekonomikos palikimas. Kompetencijų paskirstymo tarp įvairių valdžios lygių įvairovė riboja bendrą to paskirstymo principų nustatymą. Pagal K. Davey, Europos Sąjungoje istorija lėmė tradicijų skirtumus tarp:

- Pietų Europos / Viduržemio jūros regiono šalių, kur centrinė valdžia išlaiko prefekto administraciją ir techninę viešųjų paslaugų teikimo dalį, tiesiogiai teikia ar kontroliuoja ir asistuoja vietos savivaldos organams, teikiant minėtas paslaugas, ir
- Šiaurės Europos šalių, kur centrinė valdžia neturi daug galių (išskyrus sos-

tinės miestą) patikėti vietos valdžiai daugelio paslaugų teikimą.

Vienas praktinis šių skirtingų tradicijų rezultatas – šiaurės šalys ėmėsi drastiškų žingsnių vietos savivaldos struktūrų reorganizavimui, kad atskiri valdžios vienetai būtų pakankamai dideli valdyti ir teikti pagrindines paslaugas. Tose šalyse dauguma vietos ar regiono technikos ekspertų samdomi vietos, o ne centrinės valdžios. Pietų šalyse stipraus centrinio valdymo aparato išlikimas sudarė sąlygas mažų savivaldos institucijų veiklai, kuri priklauso nuo techninių ir profesinių centrinės valdžios galimybių ir sprendimų.

Centrinės ir Rytų Europos šalyse autonominis vietos valdžios lygmuo buvo atstatytas po 1990 m. įvykių ir joms perduota atsakomybė už „fizinę“ infrastruktūrą, įskaitant komunalines tarnybas, vandens ir šilumos tiekimą, nuotekų valymą. Tačiau daugelyje šalių buvo delsiama reformuoti aukštesnius administracinius vienetus, dėl ko ženkliai užsitęsė švietimo, socialinių sistemų ir sveikatos apsaugos reformos. Teritorinės reorganizacijos ir devoliucijos reforma kai kuriose šalyse eina į pabaigą, kitose dar vyksta nesibaigiantys reformų procesai (žr. Žigienė, 2012).

### **Viešųjų funkcijų priskyrimo atitinkamam valdžios lygiui praktika**

Pasaulio Banko publikuotame straipsnyje A. Shah (1994) pabandė suskirstyti pagrindines viešąsias funkcijas, grįsdamas teoriniais svarstymais. Jo išvados ir trumpai paaiškintos išvadų prielaidos pateiktos lentelėje (žr. 1 lentelę). Autorius atskiria „politikas, standartus ir priežiūrą“ nuo „vykdymo ir administravimo“. Šioje lentelėje pateikiama labai naudinga funkcijų paskirstymo vertinimo sistema.

## Tarpvyriausybinių funkcijų ir atsakomybės pasidalijimas

Funkcijos/išlaidų kategorijos	Atsakomybė		Komentariai
	Politikos, standartai ir priežiūra	Vykdymas, administravimas	
Gynyba	C	C	Nacionalinė naudos ir išlaidų apimtis
Užsienio reikalai	C	C	Nacionalinė naudos ir išlaidų apimtis
Tarptautinė prekyba	C	C	Nacionalinė naudos ir išlaidų apimtis
Monetarinė politika, valiuta, bankai	C	C	Nacionalinė naudos ir išlaidų apimtis
Išmokos fiziniams asmenims	C	C	Paskirstymas
Verslo ir pramonės dotavimas	C	C	Regionų vystymas, industrinė politika
Imigracija	C	C	Nacionalinė naudos ir išlaidų apimtis
Fiskalinė politika	C, R	C, R, V	Galimas koordinavimas
Reguliavimas	C	C, R, V	Vieninga vidaus rinka
Gamtos išteklių	C	C, R, V	Vidaus rinkos rėmimas
Aplinkosauga	C, R, V	R, V	Naudos ir išlaidų apimtis gali būti nacionalinė, regioninė ar vietos
Pramonė ir žemės ūkis	C, R, V	R, V	Ryškūs tarpjurisdikciniai persiliejimo efektai
Švietimas	C, R, V	R, V	Dotacijos
Sveikatos apsauga	C, R, V	R, V	Dotacijos
Socialinė apsauga	C, R, V	R, V	Dotacijos
Policija	R, V	R, V	Naudingumo apimtis – regionai, vietos jurisdikcija
Parkai, rekreacija	C, R, V	C, R, V	Dažniausiai vietos valdžios atsakomybė, bet regioninė ir centrinė valdžia gali steigti regioninius ar nacionalinius parkus
Greitkeliai, keliai			
Tarpregininiai	C	R, V	Bendra regioninė rinka
Regioniniai	R	R, V	Regioninė nauda ir išlaidos
Vietiniai	V	V	Vietos jurisdikcijų nauda ir išlaidos

Pastaba: C – centrinės valdžios atsakomybė, R – regioninės valdžios atsakomybė, V – vietos valdžios atsakomybė

Šaltinis: sudaryta autorės pagal A. Shah (1994) ir N. Waren (2006)

Išnagrinėjus pagrindinius funkcijų paskirstymo kriterijus, pažvelkime, kokias funkcijas vykdo skirtingi valdžios lygiai pagal nusistovėjusią praktiką. Toks suskirstymas nėra absoliutus, bet pateikiamas kaip pavyzdinis.

K. Davey teigimu, **centrinė valdžia** višada atsakinga už tarptautinius santykius,

gynybą ir makroekonominę politiką (šiek tiek vėliau bus aptartas būtent ekonominis funkcijų pasidalijimas). Jo nuomone, toliau sekančių sferų viešosios paslaugos paprastai priskiriamos valstybės valdomoms ir reguliuojamoms institucijoms, tarp kurių gali būti ir savarankiškos, o kartais net privačios įmonės:

- Paslaugos, kurios teikiamos regionuose, bet nebūtinai skirtos tik vietinei populiacijai (pvz., universitetai, tyrimų institutai).
- Nacionalinių mokesčių administravimas.
- Vietos valdžios ir jos teikiamų paslaugų priežiūra ir kontrolė.
- Žemės ūkio ir veterinarijos paslaugos, apimant epidemijų kontrolę ir ūkininkų subsidijas.
- Smarkiai technologiškai integruotos paslaugos – paštas, geležinkeliai (nors vietos valdžia gali kompensuoti, pvz., nuolatinius vietos transporto bilietus).
- Aplinkos apsauga, kuomet kontroliuojamos pagrindinės pramonės įmonės ir vandens išteklių.

**Vietos valdžios** funkcijos (kai kurios jų perduodamo aukštesniems ar žemesniems vietos valdžios vienetams visoje Europoje):

#### *Planavimas ir raidos kontrolė*

- Dažniausiai visais atvejais vietos savivaldos lygmuo atsakingas už vietos žemės naudojimo planavimą, paraiškų naujai statybai, rekonstrukcijoms ir pan., svarstymą. Pastaroji dažnai laikoma deleguota funkcija, kurią vykdo ne išrinkti vietos, bet paskirti centrinės valdžios atstovai.
- Daugelyje valstybių vietos valdžios planai turi atitikti regioninius ir nacionalinius planus, kad atitiktų pramonės plėtros, transporto, magistralių infrastruktūros, gamtos paminklų bei parkų apsaugos ir pan., strategijas. Tai paprastai aukštesnio vietos savivaldos lygmens (jei toks yra) kompetencija.

#### *Visuomenės sveikatos kontrolė*

Pagrindinės funkcijos (maisto, kenkėjų kontrolė) daugelyje Vakarų Europos šalių

priskiriamos savivaldybėms, tačiau Centrinės ir Rytų Europos šalyse šią funkciją paprastai atlieka centrinė valdžia. Vietos valdžios funkcijos taip pat apima atliekų surinkimą ir tvarkymą. Atliekų tvarkymas taip pat gali būti valdomas ar bent jau reguliuojamas aukštesnių valdžios organų – dėl ekonominių priežasčių, investuojant į sąvartynų žemės pirkimą ir tvarkymą bei į atliekų deginimo įrengimų statymą.

#### *Parkai, viešosios erdvės ir kapinės*

Visose šalyse tai dažniausiai savivaldybių funkcijos. Aukštesnės valdžios instancijos gali būti atsakingos už didelių miškų, gamtos draustinių, valstybinių parkų bei krematoriumų valdymą.

#### *Poilsio, sporto, pramogų paslaugos*

Sporto įrengimai, bibliotekos, muziejai ir kita kultūrinė veikla paprastai teikiama vietos valdžios organų.

#### *Viešasis transportas*

Tai nuolatinė vietos valdžios funkcija. Tačiau jos prigimtis ir paskirstymas tarp įvairių valdžios lygmenų skiriasi. Dažniausiai vietos valdžia kompensuoja viešojo transporto paslaugas (arba visas, arba tik tam tikroms socialinėms grupėms – moksleiviams, studentams, pensininkams, arba tik labai nutolusių vietovių pasiekimą), kontroliuoja eismą ir organizuoja mokyklos transportą. Įmonės, eksploatuojančios autobusų, tramvajų ir metro paslaugas didžiuosiuose miestuose dažniausiai valdomos savivaldybių, tačiau gali būti ir privatizuojamos.

#### *Socialinės paslaugos (išskyrus finansines pašalpas)*

Nuolatinės vietos valdžios funkcijos yra rūpintis socialinio būsto teikimu ar gyvenamojo ploto vyresnio amžiaus žmonėms teikimu, vaikų teisių apsauga, parama

fizinę negalią turintiems asmenims. Šios paslaugos gali būti valdomos tiesiogiai arba kooperuojantis su privačiu ar savanoriškuoju sektoriumi.

### **Funkcijos, dalijamos tarp įvairių valdžios sektorių**

Šių funkcijų pasidalijimas nevienodas skirtingose Europos šalyse.

#### *Švietimas*

- Didžiojoje Britanijoje, Danijoje, Vengrijoje, Norvegijoje, Lenkijoje ir Ukrainoje vietos valdžia pilnai atsakinga tiek už pradinį, tiek už vidurinį išsilavinimą priklausomai nuo nacionalinės politikos, mokymo planų ir standartų. Ši vietos atsakomybė apima ir personalo įdarbinimą bei atlyginių mokėjimą. Šios funkcijos dalijimas tarp skirtingų savivaldos lygių skiriasi; kartais aukštesniam lygiui priskiriama vidurinio ar specialaus išsilavinimo funkcija.
- Keliose šalyse – Austrijoje, Čekijoje, Prancūzijoje ir Vokietijoje – vietos valdžia atsakinga už pradinį ir vidurinių mokyklų pastatų statybą, remontą ir išlaikymą, bet ne už mokytojų įdarbinimą ir kontrolę.
- Kai kuriose šalyse atskirų mokyklų tarybos turi ženklų savarankiškumą sudarant savo biudžetus, valdant statinius, sudarant savarankiškas mokymo programas ir skiriant darbuotojus. Tai gali susilpninti vietos valdžios kontrolę tokiose šalyse kaip Didžioji Britanija (Fjeldstad, 2001).

#### *Ligoninės*

- Medicinos paslaugų palyginimas yra itin painus, nes jos apima tiek sveikatos

priežiūros įstaigų nuosavybės, tiek valdymo, tiek ir finansavimo klausimus.

- Didžiojoje Britanijoje ir Skandinavijos šalyse, taip pat Ukrainoje, valstybinė sveikatos priežiūra didžia dalimi finansuojama mokesčiais iš valstybinio ar vietinio biudžeto. Skandinavijoje medicinos paslaugos yra vietos valdžios atsakomybė, o ligoninės priklauso aukštesniam valdžios lygmeniui. Didžiojoje Britanijoje – tai centrinės valdžios funkcija, tačiau vykdoma per kompleksinę apskričių sveikatos priežiūros įstaigoms priskirtą hierarchijos sistemą.
- Daugelyje kitų šalių kintamos medicinos priežiūros išlaidos finansuojamos per privalomojo sveikatos draudimo schemas; tai leidžia pajavairinti nuosavybės ir valdymo schemas. Kai kuriose šalyse – Austrijoje, Vokietijoje, Vengrijoje, Olandijoje ir Lenkijoje – vietos valdžia rūpinasi arba tik pirminės sveikatos priežiūros įstaigomis, arba ligoninėmis, arba abiem su skirtinga atsakomybe dėl pastatų ir įrangos. Ligoninės paprastai yra didesnių miestų arba aukštesnių valdžios lygių atsakomybėje. Prancūzijoje ligoninės yra autonominiai vienetai, bet miesto meras vadovauja valdybai. Italijoje medicinos priežiūra rūpinasi specialios apygardos, kurios yra savivaldybės sudėtyje.

#### *Socialinės pašalpos*

Pagal centrinės vyriausybės reguliuojamas draudimo schemas tam tikroms pašalpoms yra suteikiama teisė visose demokratinėse šalyse (bazinė pensija, neįgalumo ar nedarbo pašalpos). Skandinavijoje šios fiksuotos išmokos yra administruojamos vietos valdžios, bet kitose šalyse dažniausiai centrinės valdžios institucijų.

Vietos valdžia daugiau rūpinasi vietos socialinėmis programomis – tiek nuolatinėmis, tiek nenumatytų atvejų (pagalba netekus darbo, socialinis būsto suteikimas, pagalba vienišioms tėvams ir pan.). Nors visose Europos šalyse yra vietos socialinės programos, vietinės valdžios prievolės jas vykdančios, skiriasi.

### *Keliai*

Vietos valdžia visose Europos šalyse, išskyrus Portugaliją, prižiūri vietinius ir regioninius kelius. Britų vietos valdžia taip pat rūpinasi nacionalinėmis magistralėmis.

### *Komunalinės paslaugos*

Didžiojoje Britanijoje vandens tiekimasis, nuotekų valymas, dujų, elektros tiekimasis buvo privatizuoti, tačiau vykdomi pagal nacionalinį reguliavimą. Daugelyje kitų šalių šios paslaugos lieka savivaldybių atsakomybėje, paslaugų teikimą kartais perleidžiant įmonėms, veikiančioms pagal nacionalinius ir regioninius standartus. Šių įmonių nuosavybės formos skiriasi įvairiose šalyse.

### *Priešgaisrinė sauga*

Europoje ši funkcija priskirta vietos savivaldai (Austrijoje, Belgijoje, Didžiojoje Britanijoje, Vokietijoje, Danijoje, Olandijoje, Portugalijoje, Ispanijoje ir Švedijoje). Centrinė valdžia rūpinasi priešgaisrine sauga Graikijoje ir Italijoje, o kompleksiskai – vietos / centrinė valdžia – Prancūzijoje. CRE šalyse šios funkcijos paskirstymas smarkiai skiriasi tarp skirtingų valdžios lygmenų.

### *Policija*

Vietinės policijos pajėgos, atsakingos už eismo saugumą ir vietos valdžios teisės

aktų laikymąsi, veikia paraleliai su nacionalinėmis policijos pajėgomis Austrijoje, Belgijoje, Čekijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Vengrijoje, Italijoje, Slovakijoje ir Ispanijoje. Didžiojoje Britanijoje nėra nacionalinių policijos pajėgų; apskričių policijos pajėgos prižiūrimos specialių valdybų, atstovaujančių vietos valdžią ir magistratus.

### *Socialiniai būstai*

Vakarų Europoje vietos valdžia prisiima dalį atsakomybės teikiant socialinius būstus – tai Austrijoje, Didžiojoje Britanijoje, Danijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Italijoje, Olandijoje, Portugalijoje, Ispanijoje ir Švedijoje. Tokia pati tvarka sutinkama ir daugumoje CRE šalių. Prancūzijoje, Vokietijoje ir Skandinavijos šalyse šioje veikloje taip pat aktyviai dalyvauja bei ją finansuoja ne pelno organizacijos, kas jau tampa populiariu ir Didžiojoje Britanijoje.

### *Reguliavimo funkcija*

Ankstesnėse pastraipose aprašytos vietos valdžios funkcijos planuojant ir kontroliuojant miestų ir gyvenviečių plėtrą, valdant transporto sistemas, organizuojant policijos ir socialinių rūpybos įstaigų darbą. Papildomai, daugelis vietos savivaldos institucijų dar turi deleguotas civilinių aktų ir rinkimų registravimo funkcijas (nors, pvz., civilinę registraciją Skandinavijoje atlieka bažnyčios). Didžiojoje Britanijoje, Danijoje, Ispanijoje ir Švedijoje vietos valdžia rūpinasi vartotojų teisių apsauga. Daugelyje šalių vietos valdžia taip pat turi atlikti aplinkos apsaugos funkcijas, nors jas dažnai dalijasi su specializuotomis nacionalinėmis agentūromis (Poirier, 2001).

## Išvados

Apibendrinant pateiktus teiginius matyti, kad funkcijų paskirstymo tarp valdžios lygių sprendimai yra kompleksiniai. Tampa aiškūs du dalykai: (1) nėra visoms šalims ir laikotarpiams absoliučiai tinkančio tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymo modelio, kiekvienu atveju principai ir argumentai turi būti pritaikomi konkrečiai situacijai; (2) kad ir koks modelis būtų pasirinktas, svarbiausia aiškiai ir nedviprasmiškai atskirti kiekvienam valdžios lygiui tenkančias funkcijas ir atsakomybę, kad, sekant idėja „pinigai eina paskui funkciją“, būtų išvengta neadekvataus funkcijų ir joms vykdyti tenkančių išteklių pasidalinimo.

Nuo 1959 m. R. Musgrave išskyrus tris pagrindines valstybės funkcijas – stabilizavimą, pajamų paskirstymą ir išteklių perskirstymą, – o W. Oates 1972 m. iškėlus idėją, kad valstybės funkcijos turėtų būti skirstomos tarp įvairių valdžios lygių, nuolat vyksta diskusijos, kaip rasti geresnį funkcijų paskirstymo modelį demokratinėse ir decentralizuotose valstybėse.

Pagrindinis funkcijų paskirstymo tarp valdžios lygių principas grindžiamas decentralizacijos teorema, kuri sako, jog efektyviausiai vietos gyventojų poreikius atitinkančias funkcijas gali teikti vietos valdžia, kuri tuos poreikius žino, jaučia ir išmano. Tačiau detaliau nagrinėjant šiuos principus straipsnyje pateikta net 10 kriterijų, susistemintų iš skirtingų literatūros šaltinių, kuriais remiantis formuojami tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymo principai.

Ir nors daugelis politikų ir mokslininkų sutinka su mintimi, kad vieno tobulo ir visoms sistemoms tinkamo modelio nėra, mokslinėje literatūroje pateikiami pagrindiniai tarpvyriausybinių funkcijų skirstymo kriterijai, paremti tiek teorinėmis studijomis, tiek empiriniais tyrimais.

Lietuvoje, deklaruojančioje decentralizacijos idėją, sovietinės sistemos palikimas ir dažna politinių partijų kaita trukdo efektyvių procesų įgyvendinimui. Politikų veiksmuose dažnai stebimas ir ekonominių žinių trūkumas, todėl straipsnis skirtas teoriniam valstybės funkcijų paskirstymo tarp įvairių valdžios lygių pagrindimui.

## Literatūra

1. Brennan, G., Buchanan, M. J. (1980, 2000). *The Power to Tax: Foundation of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/s0047279400011971.
2. Breton, A. (1989). *The Growth of Competitive Governments* // *Canadian Journal of Economics*. Vol. 22, pp. 717–750.
3. Dafflon, B. (2006). *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice*. In E. Ahmad, and G. Brosio (Eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar. Doi: 10.4337/9781847201515.00020.
4. Dafflon, B., Madies, T. (2009). *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. - Paris: Agence Francaise de Development. Notes and Documents No. 2009/42.
5. Davey, K. *Division of Responsibility Between Levels of Power*. Access via Internet: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf>.
6. Ebel, R. D., Vaillancourt, F. (2007). *Intergovernmental Assignment of Expenditure Responsibility*. In R. D. Ebel, and G. Péteri (Eds.). *The Kosovo Decentralization Briefing Book*. - Budapest: The Open Society Institute.
7. Enemuo, F. (2000). *Problems and Prospects for Local Governance*. Chapter 7 in Hyde, Olowu & Ogendo *African Perspectives of Governance*. - Trenton/Asmara: Africa World Press.



8. Fjeldstad, O. (2001). Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries. Working paper: 11. Chr. Michelsen Institute. Access via Internet: <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/214/1/WP2001-11.PDF>.
9. Martiney-Vazquez, J. (1999). The Assignment of Expenditure Responsibilities. In Fiscal transition in Kazakstan. Asian Development Bank.
10. McLure, C., Martinez-Vazquez, J. (2004). The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations. - Washington D. C.: The World Bank.
11. McMillan, M. (1995). A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences and Lessons from Developed Countries. Working paper (processed 1995). World Bank Policy Research Department, Public Economics Division, Washington.
12. Musgrave, R. (1959). The theory of public finance. - McGraw-Hill, New York.
13. Oates, W. (1972, 2001). Fiscal Federalism. - New York: Harcourt Brace Jovanovic.
14. Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. Vol. 37, No. 3, pp. 1120–1149.
15. Poirier, J. (2001). The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective. Access via Internet: <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/75.pdf>.
16. Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralisation // The World Bank Research Observer. Vol. 10 (2), pp. 201–220.
17. Rondinelli, D., McCullough, J., Jojnson, W. R. (1989). Analysing Decentralisation Policies in Developing Countries: a Political-economy Framework // Development and Change. Vol. 20, pp. 57–87.
18. Sewell, D. (1996). The Dangers of Decentralisation According to Prud'homme: Some Further Aspects // The World Bank Research Observer. Vol. 11, No. 1 (February), pp. 143–150.
19. Shah, A. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. - Washington, D. C.: World Bank.
20. Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. No. 64, pp. 416–424.
21. Waren, N. (2006). Benchmarking Australia's intergovernmental Fiscal Arrangements. - Sydney: New South Wales Government.
22. World Bank (2000). Entering the 21th Century. World Development Report 1999/2000. New York: Oxford University Press for the World Bank.
23. Žigienė, G. (2012). The Importance of Functions Assignment for the Intergovernmental Fiscal Relations // Journal of Business Management. No. 5, pp. 112–125.

**Gerda ŽIGIENĖ**

## **THEORETICAL PRINCIPLES OF INTERGOVERNMENTAL ASSIGNMENT OF PUBLIC FUNCTIONS**

**S u m m a r y**

This paper focuses on the theoretical background of functions assignment between different levels of government. Decentralisation process in its broader concept means the release of central government power, transferring the responsibility and implementation of some public functions to the lower government tiers. This process raises many issues related to the state authority division: which of the functions should remain in the hands of central government and which should be devolved to the lower levels, and finally, which functions should be shared between different levels of government.

In every decentralizing country questions about tax power and expenditure responsibility have to be answered. If the functions are divided in the proper

way, the amount of expenditures for functions performance as well as the need for tax income to be collected to fund expenditures becomes evident. Therefore the allocation of financial resources and fiscal transfers must be carried out only after a distinct allocation of roles and responsibilities to different levels of government.

The paper starts with the explanation of Musgrave's three main functions of state in market economy. This conceptual allocation of state duties helps to determine the place of functions, costs and tax income. While the macroeconomic stabilisation and income distribution in general are assigned to the central level, Fiscal federalism model provides resource allocation to sub-

national government with an important role. For the sake of objective it should be noted that while many contemporary authors in principle agree with the above stated division, some have the opposite opinion which is outlined in the paper next to the each function.

The second part of the paper is devoted to the number of criteria for intergovernmental allocation of functions, as suitability of any assignment must be decided upon by the government in its decentralisation strategy. In order to carry out this government's role in the economy certain criteria based on the principles and objectives are required. There are ten criteria of intergovernmental assignment of functions provided trying to cover various aspects analysed by various authors.

Having examined the main criteria for the assignment of functions, the third part of the pa-

per introduces common applicable examples of functions assignment between levels of government. There is no single ideal model or unique principles of assignment of functions existing, though the basic principles of assignment of different particular functions should be taken into account.

In Lithuania where the concept of decentralisation is declared, the inheritance of the Soviet system and the frequency of change of political parties are the obstacles for the efficiency of implemented processes. Political decisions often show the lack of economic knowledge, therefore the paper is dedicated to reveal the theoretical assignment of functions and its economic outcome.

Straipsnis įteiktas: 2014 11 08  
Parengtas publikuoti: 2014 12 03