

*Stanisław Flejterski, Magdalena Ziolo\**

## **CENTRALIZACJA I DECENTRALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH W ŚWIETLE WYBRANYCH ROZWIĄZAŃ EUROPEJSKICH. PRÓBA OCENY**

*Tyle mamy władzy, ile mamy pieniędzy.*

Problem centralizacji i decentralizacji jest bardzo interesujący i zajmuje ważne miejsce w naukach o zarządzaniu, naukach politycznych, socjologii, ekonomii politycznej, mikroekonomii i naukach związanych z regionalistyką. Dyskusja dotycząca wyboru między centralizacją a decentralizacją jest ponadczasowa. Od dawna trwa spór w kwestii wyboru między standaryzacją a autonomią, efektywnością korporacji a efektywnością lokalną, a także między presją na koszty i zasoby a dostosowaniem do specyficznych lokalnych potrzeb. Korzyści każdego z modeli są w istocie słabościami drugiego modelu. Decyzje co do decentralizacji lub centralizacji muszą wynikać z rzetelnej analizy kosztów i korzyści. Debata nad centralizacją lub decentralizacją nie tyle dotyczy kwestii, która strategia jest bardziej efektywna, ile tego, w jakiej proporcji możliwe jest połączenie jednej z drugą.

Problematyka centralizacji i decentralizacji ma wymiar uniwersalny i ponadczasowy. Jednym z dowodów jej stałej aktualności może być przykładowo dokument pt. *Deklaracja w sprawie decentralizacji państwa*<sup>1</sup>, sformułowany 7 listopada 2007 r. przez przewodniczących ogólnopolskich organizacji gmin, powiatów i województw. W deklaracji wyrażono przekonanie, że decentralizacja przyniesie wyzwolenie nowej aktywności społecznej i gospodarczej na rzecz rozwoju cywilizacyjnego Polski i efektywnego wykorzystania funduszy UE.

Uważna lektura listy propozycji i postulatów upoważnia w tym miejscu jedynie do ogólnego spostrzeżenia, że intencje jej autorów są czytelne, zmiernie bowiem do stopniowego przeniesienia części władzy (i środków finansowych) ze szczybla centrum na szczybel jednostek samorządu terytorialnego. Jak zwykle w takich przypadkach bywa, trudno byłoby z definicji uznać wszystkie propozycje i postulaty za jednoznacznie słuszne, trafnie sformułowane, nadające się do natychmiastowej realizacji. W praktyce chodzi bowiem o jeden z najbardziej skomplikowanych problemów, który niekiedy określany jest pytaniem „ile państwa w państwie?”.

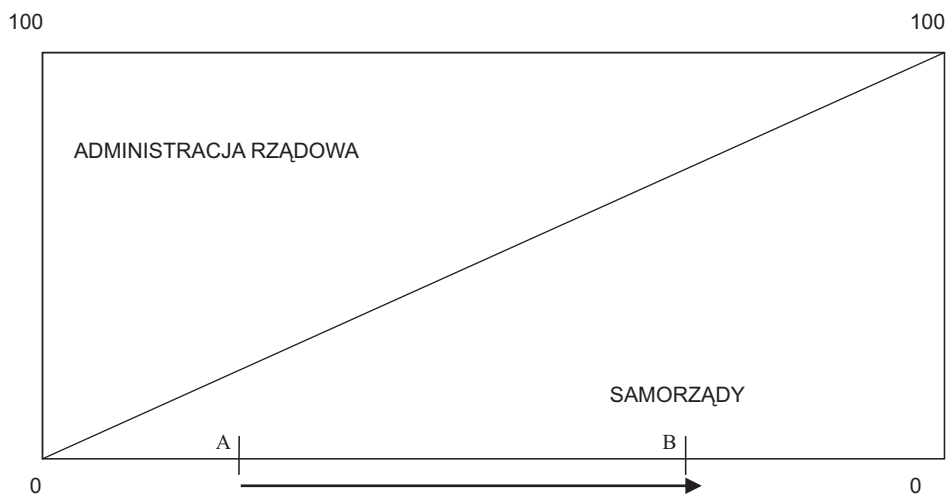
---

\* Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

<sup>1</sup> <http://www.zmp.poznan.pl/dane/listopad-07/deklaracja.pdf>.

## Sformułowanie problemu

Problem centralizacji i decentralizacji jest bardzo interesujący i zajmuje ważne miejsce w naukach o zarządzaniu, naukach politycznych, socjologii, ekonomii politycznej, mikroekonomii i naukach związanych z regionalistyką. Problem ten jest klasycznym tematem badawczym w ramach nauk o zarządzaniu, w szczególności w nauce o organizacji, jest też problemem centralnym w kontekście nieustającego, a być może w ogóle nierozstrzygalnego sporu o rolę państwa w gospodarce. W wielu krajach, również w Polsce, dochodzi do zderzenia dwóch przeciwstawnych tendencji: z jednej strony chodzi o zachowanie sterowania centralnego, gdyż zapewnia ono ochronę interesów państwa, a także szansę na stopniowe wyrównywanie różnic między regionami i subregionami, z drugiej zaś uważa się, że pożądane byłoby stopniowe powiększanie zakresu decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (przenoszenie uprawnień decyzyjnych oraz źródeł zasilania finansowego – zob. ryc. 1). W innym ujęciu chodzi o wybór między państwem maksimum (państwo onnipotentne, silnie opiekuńcze) a państwem minimum (ograniczające się do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego). Znaną próbą pogodzenia tych przeciwstawnych tendencji jest postulat „silnego państwa ograniczonego”<sup>2</sup>.



Ryc. 1. Hipotetyczne relacje między rządem a samorządami

Źródło: opracowanie własne.

W tym kontekście zaakcentować trzeba, że centralizacja i decentralizacja praktycznie nigdy i nigdzie nie występują w czystej postaci, nic bowiem nie jest w pełni scentralizowane ani też w pełni zdecentralizowane. Centralizacja i decentralizacja nie są przy tym celem samym w sobie, są natomiast środkiem do celu,

<sup>2</sup> Znane jest powiedzenie francuskiego poety i eseisty Paula Valéry'ego: „jeśli państwo jest silne – zmiżdzy nas, jeśli słabe – zginiemy”.

jakim jest zdolność, możliwość i motywacja do podejmowania racjonalnych decyzji. Problem można więc sformułować następująco: wybór centralizacji lub decentralizacji nie tyle dotyczy kwestii, która strategia jest bardziej efektywna, ile tego, w jakiej proporcji możliwe jest połączenie jednej z drugą. Chodzi więc o racjonalne (optymalne) proporcje między tym, o czym powinno stanowić centrum, a tym, czym powinny zajmować się jednostki niższego szczebla.

### Porównanie centralizacji i decentralizacji – próba analizy kosztów i korzyści

W literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu, a także nauk ekonomicznych i pokrewnych można znaleźć sporo spostrzeżeń odnośnie do istoty oraz silnych i słabych stron centralizacji i decentralizacji. Próba zestawienia głównych zalet i wad centralizacji i decentralizacji zaprezentowana jest w tabeli 1.

Tab. 1. Porównanie głównych zalet i wad centralizacji i decentralizacji

Zalety i korzyści z centralizacji	Zalety i korzyści z decentralizacji
jednolitość wizji i strategii w skali całej struktury (państwa, organizacji etc.)	szybkie zmiany strategii konkurencyjnych w jednostkach niższego szczebla
integracja i standaryzacja rozwiązań w skali całej struktury (możliwość obniżenia kosztów)	mniejsze przeciążenie kanałów komunikacyjnych
koordynacja poszczególnych aktywności	wyższy poziom motywacji dzięki wyższej odpowiedzialności za wyniki
skuteczna kontrola	wzrost innowacyjności
możliwość wspierania słabszych	możliwość lepszego zaspokojenia potrzeb lokalnych
Wady i słabe strony centralizacji	Wady i słabe strony decentralizacji
niska elastyczność – na ogół zbyt wolna reakcja na zmiany zachodzące w poszczególnych substrukturach	niebezpieczeństwo autonomizacji celów i dezintegracji
ryzyko biurokratyzacji centrum, oderwanego od realnych problemów jednostek niższego szczebla	problemy z podziałem kompetencji w relacjach z centrum
relatywna bierność jednostek niższego szczebla jako rezultat nadmiernej zależności od centrum	obniżenie efektywności wskutek dublowania niektórych funkcji (ryzyko wzrostu kosztów)
	niebezpieczeństwo utrwalenia istniejącego poziomu rozwoju (silni będą jeszcze silniejsi, słabsi – bez wsparcia zewnętrznego – nie wydobędą się z zastoju)

Źródło: opracowanie własne na podstawie różnych źródeł.

Z powyższego przeglądu wynika, że korzyści jednego podejścia są w istocie słabościami podejścia drugiego. Oznacza to jednocześnie, że w praktyce należy dążyć do racjonalnej kombinacji obu strategii (podejście „zarówno, jak i” zamiast „albo-albo”). Decyzje co do zakresu centralizacji i decentralizacji powinny wynikać z rzetelnej analizy kosztów i korzyści. Warto tu wspomnieć, że na realny wybór wpływ ma niekiedy moda na poszczególne rozwiązania, stąd wspomina

się o istnieniu „cyklu centralizacyjno-decentralizacyjnego”. Nieprzypadkowo wielu analityków podkreśla, że nie należy popadać w przesadę i decentralizować wszystkiego, w każdym przypadku ważne jest bowiem zachowanie równowagi i uwzględnianie stopnia przygotowania jednostek niższego szczebla do decentralizacji. Dbając o stopniowy wzrost kompetencji samorządów regionalnych i lokalnych, trzeba zawsze pamiętać o potrzebie zachowania spójności i integracji działań na poziomie ogólnokrajowym. W związku z tym formułowanie tezy, że administracja samorządowa jest z definicji dobra, a rządowa – wręcz przeciwnie – byłoby nieuprawnione, podobnie zresztą jak i tezy odwrotnej.

Tab. 2. Podatność wybranych lokalnych usług publicznych na decentralizację

Sektor usług	Podatność na czynniki zewnętrzne ( <i>externability</i> ) a	Zdolność do pobierania opłat od użytkowników ( <i>chargeability</i> ) A	Stopień złożoności technicznej ( <i>technicity</i> ) A	Podatność na decentralizację ( <i>decentralizability</i> ) b
Autostrady	1	1	2	4
Kanalizacja i urządzenia sanitarne	2	2	2	6
Drogi kolejowe	1	4	2	7
Produkcja i przesyłanie energii	1	5	1	7
Szkolnictwo podstawowe	3	2	2	7
Drogi wiejskie	2	1	5	8
Telefonia	1	5	2	8
Lotniska	3	4	2	9
Produkcja wody	2	5	2	9
Porty	4	4	3	11
Składowanie i utylizacja odpadów	5	1	5	11
Dystrybucja energii	4	5	3	12
Komunikacja miejska	4	4	4	12
Dystrybucja wody	4	5	4	13
Oczyszczanie ulic	5	4	5	14

Uwagi: a) oceny znajdują się w przedziale od 1 (najwyższa) do 5 (najniższa);

b) oceny znajdują się w przedziale od 15 (najwyższa) do 5 (najniższa)

Źródło: Prud'homme 1995, s. 201–220.

W skromnych z definicji ramach niniejszych rozważań nie sposób oczywiście zaprezentować wszystkich szczegółowych kwestii i dylematów dotyczących analizowanej problematyki. Odnotować więc warto jedynie, że spór o zakres centralizacji i decentralizacji ma długą historię, dotyczy przy tym praktycznie wszystkich

krajów, szczególnie dużych i średnich. Spór ten występuje też w Polsce, zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków – polityków regionalnych i lokalnych. Na gruncie finansów publicznych stale aktualne jest pytanie o relację między tym, co ma być rządowe, a tym, co powinno znajdować się w gestii samorządu. Dylemat ten jest niewątpliwie trudny do rozstrzygnięcia, raczej co do zalet i wad, a więc efektywności decentralizacji, są bowiem podzielone. Prof. Rémy Prud'homme przed ponad dziesięć laty podjął próbę kwantyfikacji odpowiedzi na pytanie o pożądany i możliwy zakres efektywnej decentralizacji usług publicznych na tle bogatych doświadczeń zachodnich. Posługując się trzema kryteriami (*externability, chargeability, technicity*), zaprezentował hierarchię piętnastu sektorów usług publicznych według stopnia podatności na decentralizację (zdolności do decentralizacji).

Podejście to (tab. 2) nie jest wolne od rozmaitych uproszczeń metodycznych, jednak niewątpliwie zasługuje na uwagę, może bowiem stanowić wartościową inspirację dla polskich polityków (w tym finansistów) szczebla rządowego i samorządowego, zainteresowanych m.in. modelem systemu podatkowego i polityki fiskalnej.

### **Decentralizacja i regionalizacja jako sposób organizacji zadań publicznych**

Decentralizacja polega na „przeniesieniu części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli oraz miejscowych, lokalnych samorządów, urzędów, instytucji” (Kopaliński 2000) i współcześnie jest powszechnym kierunkiem reform państw urzeczywistniających postulat zasady subsydiarności (Sługocki 2006). Jest to proces złożony, mający swój wyraz w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Działania decentralizacyjne w ujęciu podmiotowym koncentrują się na jednostkach, na rzecz których władza centralna dokonała delegacji części swoich uprawnień, oraz skierowane są na zachowanie racjonalnych proporcji<sup>3</sup> pomiędzy szczeblem rządowym i samorządowym: regionalnym i lokalnym. Kryterium przedmiotowe rozstrzyga natomiast o obszarach kompetencji podlegających decentralizacji i dotyczy przede wszystkim: finansów publicznych, administracji publicznej, decyzyjności politycznej, uprawnień uchwałodawczych i kontrolnych powierzonych jednostkom podziału administracyjnego państwa.

Decentralizacja finansów publicznych wyraża się w przekazywaniu ze szczebla rządowego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych w celu zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez samorząd terytorialny (decentralizacja wydatków) oraz wyposażenia jednostek samorządowych we własne dochody i instrumenty pozwalające im oddziaływać na wysokość tej kategorii dochodów (decentralizacja dochodów – Ruśkowski 2004). W przypadku krajów federalnych lub państw regionalnych ten rodzaj decentralizacji określa się odpowiednio mianem federalizmu fiskalnego pole-

<sup>3</sup> M.in. liczba szczebli samorządowych, liczebność i wielkość jednostek działających na poszczególnych szczeblach.

gającego na tym, że w państwach złożonych przekazywanie kompetencji w zakresie polityki fiskalnej następuje od rządu centralnego do niższych poziomów rządu (kraje związkowe, wspólnoty autonomiczne). Istotnym elementem decentralizacji finansów publicznych jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (Ostrowska 2006). Pojęcie to odzwierciedla swobodę JST w kształtowaniu wysokości dochodów, wydatkowaniu środków oraz w organizacji i prowadzeniu ich gospodarki finansowej (Ruśkowski 2004). Samodzielność finansowa JST przejawia się w dwóch aspektach: dochodowym i wydatkowym (Jastrzębska 2005; Głumińska-Pawlic 2003). Analiza samodzielności finansowej JST powinna także uwzględniać ocenę kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w sferze zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji dłużnych papierów wartościowych (Jastrzębska 2005).

Decentralizacja administracyjna polega na wyodrębnieniu i precyzyjnym zdefiniowaniu zakresu zadań (obszaru aktywności) jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli oraz wyposażeniu tych jednostek w narzędzia administracyjne umożliwiające realizację powierzonych im zadań. Czynniki wpływające na odmienny zakres i formę decentralizacji administracyjnej w poszczególnych krajach na świecie to przede wszystkim: ustrój terytorialny (podział państw na państwa jednolite i złożone – Kuciński 2003) oraz przyjęty model samorządu terytorialnego.

Decentralizacja ustrojowa (polityczna) zakłada, że podmioty niższego szczebla działają poprzez wybrane demokratycznie organy wykonawcze i decyzyjne. Najwyższy stopień decentralizacji ustrojowej wyraża się w niezależności ustrojowej rządów niższego szczebla/samorządu terytorialnego od rządu centralnego. W sytuacji antagonistycznej (centralizacja ustrojowa) władza centralna zachowuje kompetencje do mianowania przedstawicieli władz regionalnych, pozostawiając sobie wpływ na decyzje ich organów.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że procesy decentralizacji w poszczególnych krajach mają charakter niejednorodny. Czynnikiem różnicującym są granice samostanowienia jednostek, na rzecz których przekazywane są określone kompetencje i zadania w sferze realizacji zadań publicznych. Dynamika i charakter działań decentralizacyjnych zależy od wielu uwarunkowań, na uwagę zasługują m.in. czynniki: polityczne (decentralizacja dotyczy krajów o reżimie demokratycznym), demograficzne (państwa o większej liczbie ludności mają większą zdolność decentralizacji władzy), geograficzno-topograficzne (kraje większe terytorialnie mają większą zdolność decentralizacji władzy), ekonomiczne (model gospodarki liberalnej sprzyja decentralizacji), kulturowe (wielokulturowość sprzyja decentralizacji). Na proces decentralizacji istotnie wpływać może także regionalizm, który jest działaniem *bottom-up* wyrażającym się w zgłaszaniu przez przedstawicieli regionalnych roszczeń w stosunku do władz centralnych w zakresie uzyskania większej kontroli nad sprawami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi regionu (Grosse 2004). Regionalizm w najbardziej radykalnej formie może prowadzić do wyodrębnienia samodzielnego państwa powstałego na bazie autonomicznego regionu.

W warunkach integracji europejskiej szczególnego znaczenia nabiera pojęcie decentralizacji regionalnej oraz regionalizacji. Decentralizacja regionalna zakłada tworzenie nowych władz na szczeblu regionalnym, nie naruszając struktur państwa ani jego unitarnego charakteru (Olbrycht 2004). Regionalizacja dotyczy podziału terytorialnego państwa i odnosi się do państw złożonych, podczas gdy decentralizacja charakteryzuje kraje unitarne (Pietrzyk 2002). Regionalizacja zakłada przestrzenną dystrybucję władzy na różne poziomy tworzące system administracji publicznej, co skutkuje ustrojowymi zmianami organizacji państwa (Właźlak 2006).

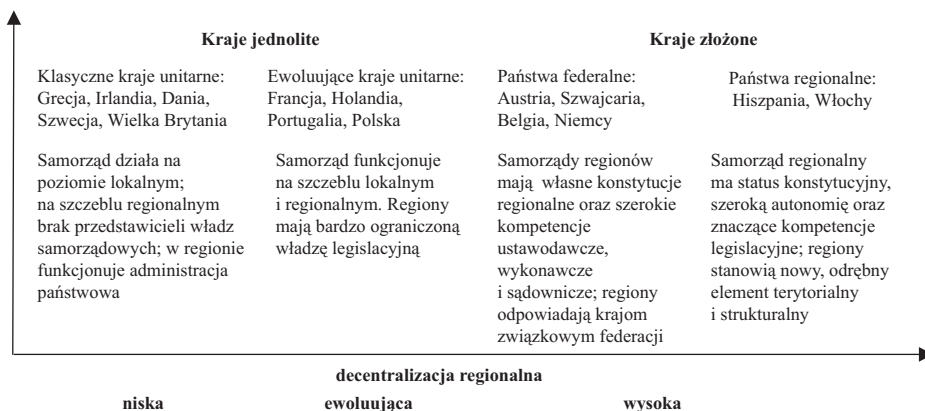
Utrzymujące się wewnątrz Wspólnoty Europejskiej dysproporcje międzyregionalne, którym towarzyszą postępujące procesy polaryzacji, uzasadniają potrzebę wyodrębnienia w poszczególnych państwach członkowskich władz regionalnych odpowiedzialnych za kreowanie i realizowanie polityki rozwoju regionalnego poprzez wykorzystanie zarówno instrumentów krajowych, jak i instrumentów unijnej polityki regionalnej.

Status regionów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) pozostaje zróżnicowany pod względem posiadanych przez nie uprawnień i kompetencji (tab. 3).

Tab. 3. Modele regionów z uwagi na zakres ich samostanowienia

Model	Zakres uprawnień regionów	Przykłady regionów
Model I	regiony uprawnione do uchwalania prawa pierwotnego, których istnienie gwarantuje konstytucja lub porozumienie (węzeł federalny)	regiony belgijskie, landy niemieckie, regiony włoskie o statusie specjalnym
Model II	regiony uprawnione do uchwalania prawa pierwotnego, których istnienie nie jest zagwarantowane konstytucyjnie lub przez porozumienie (węzeł federalny)	hiszpańskie wspólnoty autonomiczne, Szkocja, Irlandia Północna
Model III	regiony uprawnione do uchwalania prawa wtórnego (aktów prawnych w ramach obowiązującej legislacji krajowej), których istnienie gwarantuje konstytucja	regiony czeskie, regiony włoskie (z wyłączeniem regionów o statusie specjalnym)
Model IV	regiony uprawnione do stosowania prawa i innych aktów prawa regionalnego w ramach obowiązującej legislacji krajowej, których istnienie nie jest zagwarantowane w konstytucji	Walia i polskie województwa
Model V	regiony uprawnione do podejmowania decyzji, pozbawione uprawnień legislacyjnych, posiadające organy stanowiące, które pochodzą z wyborów bezpośrednich	provincje duńskie, szwedzkie, regiony francuskie
Model VI	regiony uprawnione do podejmowania decyzji, pozbawione uprawnień legislacyjnych, posiadające organy stanowiące, które pochodzą z wyborów pośrednich, stanowiących reprezentację innych władz lokalnych	regiony Finlandii

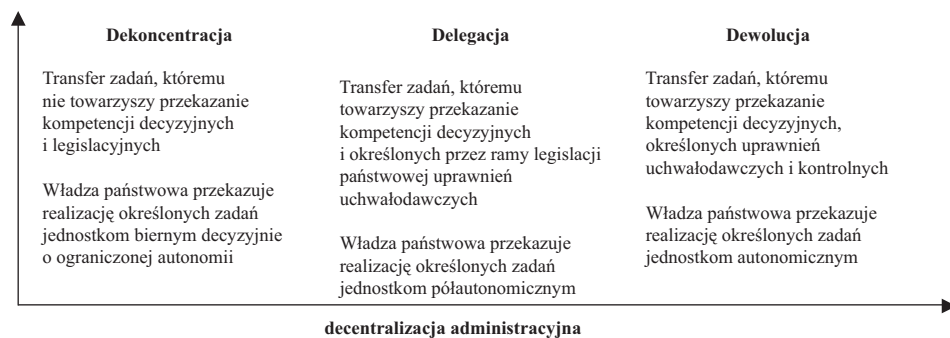
Zakres uprawnień legislacyjnych oraz kompetencje decyzyjne regionów w poszczególnych krajach europejskich determinowane są ustrojem terytorialnym państwa (Kuciński 2003). Największą swobodą działania charakteryzują się kraje złożone (federalne, regionalne), podczas gdy w klasycznych państwach unitarnych władza na poziomie regionu jest silnie ograniczona i podlega kontroli państwa (ryc. 2).



Ryc. 2. Zależność między ustrojem terytorialnym państwa a stopniem decentralizacji regionalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wlazlak 2006, s. 11.

Kraje o charakterze jednolitym (unitarnym) cechuje zazwyczaj forma decentralizacji administracyjnej określana mianem dekoncentracji, rozproszenia (ang. *deconcentration* – zob. ryc. 3; Crucq, Hemminga 2007). Dekoncentracja postrzegana jest jako przekazywanie zadań publicznych na poziom samorządu terytorialnego, tworzonego przez jednostki o równorzędnym statusie. Samorząd terytorialny jest integralną częścią państwa, a granice jego samodzielności określają ustawy.



Ryc. 3. Rodzaje decentralizacji administracyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Crucq, Hemminga 2007, s. 5.



Rozwiniętą formą decentralizacji administracyjnej jest delegacja (ang. *delegation*) polegająca na przekazaniu zadań publicznych i części uprawnień decyzyjnych ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy. Zakres decyzji podejmowanych przez półautonomiczne jednostki (np. parlament regionalny) wyznaczany jest w ramach polityk realizowanych na szczeblu krajowym.

Dewolucja (ang. *devolution*) jest najbardziej zaawansowaną formą decentralizacji administracyjnej i charakteryzuje państwa złożone (przede wszystkim regionalne), które mają charakter wielokulturowy i odznaczają się widocznym zróżnicowaniem regionalnym (język, religia, historia, dziedzictwo narodowe). Charakterystyczne dla tej formy decentralizacji jest zróżnicowanie statusu jednostek tego samego szczebla (np. pięć spośród dwudziestu włoskich regionów posiada status specjalny).

### **Pomiar stopnia decentralizacji – wybrane aspekty**

Kompleksowy pomiar stopnia decentralizacji struktur państwowych dokonywany jest zazwyczaj poprzez przeprowadzenie analizy wskaźnikowej, odzwierciedlającej stopień aktywności sektora rządowego i samorządowego w państwie. Badanie stopnia decentralizacji w drodze analizy wskaźnikowej powinno zostać uzupełnione o analizę zmiennych jakościowych. W literaturze przedmiotu, odnoszącej się do zagadnień pomiaru decentralizacji, występuje podział wskaźników na trzy grupy (tabela 4; Ebel, Yilmaz 2002):

- wskaźniki decentralizacji finansów publicznych (decentralizacji fiskalnej, *fiscal indicators of decentralization*);
- wskaźniki decentralizacji administracyjnej/wskaźniki decentralizacji administracji publicznej (*administrative indicators of decentralization*);
- wskaźniki decentralizacji ustrojowej (decentralizacji politycznej, *political indicators of decentralization*).

Wskaźniki decentralizacji finansów publicznych informują, jaki zakres uprawnień w poszczególnych obszarach gospodarki finansowej zachowała władza centralna (nadrzędna) i jakie uprawnienia scedowane zostały na jednostki władz niższego szczebla. W szczególności dotyczy to kompetencji w sferze kształtowania i gromadzenia dochodów, wielkości oraz kierunków alokowania wydatków publicznych i uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań (regulacje dotyczące długu publicznego).

Jedną z determinant samodzielności dochodowej jednostek lokalnych i regionalnych jest zakres władztwa podatkowego odzwierciedlającego kompetencje tych jednostek w sferze prowadzenia polityki fiskalnej. Pełne władztwo podatkowe wyraża się w uprawnieniach w zakresie stanowienia, określania wielkości stawek, terminu płatności, sposobu poboru, egzekucji oraz umarzania podatków (Gonet 2008). Znaczący wpływ na możliwość kształtowania źródeł zasilenia jednostek niższego szczebla mają regulacje kategoryzujące pojęcie dochodów własnych poprzez identyfikację poszczególnych ich pozycji.

Niejednoznaczność pojęcia dochodów własnych w polskiej legislacji doprecyzowana jest poprzez liczne definicje zawarte w literaturze. Hanna Sochacka-Krysiak (za: Gonet 2008) jako dochody własne traktuje te, które związane są z budżetami lokalnymi w sposób trwały (bezterminowy oraz bez ograniczeń i bez udziału państwa w częściach wpływów oddanych do dyspozycji JST).

Tab. 4. Wybrane miary stopnia decentralizacji

Grupa	Wskaźnik
Wskaźniki decentralizacji finansów publicznych	wskaźnik udziału wydatków JST w wydatkach publicznych ogółem
	wskaźnik udziału wydatków majątkowych JST w relacji do wydatków majątkowych budżetu państwa
	wskaźnik udziału dochodów JST w dochodach publicznych ogółem
	wskaźnik udziału dochodów podatkowych JST w dochodach podatkowych budżetu państwa
	wskaźnik udziału dochodów własnych JST w dochodach JST ogółem
	udział dochodów transferowych przekazanych z budżetu państwa w dochodach JST ogółem
	wielkość dochodów JST w relacji do PKB
Wskaźniki decentralizacji administracyjnej	wielkość wydatków JST w relacji do PKB
	całkowita liczba jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w państwie
	liczba szczebli samorządowych
	częstotliwość i potrzeba komunikacji między jednostkami szczebla lokalnego, regionalnego ze szczeblem centralnym w celu wydania określonej decyzji
	częstotliwość i potrzeba komunikacji pomiędzy szczeblem centralnym a szczeblem samorządowym w procesie planowania i kontroli
	metody oraz system nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego
	wielkość transferu urzędników ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy (liczba etatów)
wskaźnik udziału pracowników samorządowych w ogólnej liczbie pracowników sektora publicznego	
Wskaźniki decentralizacji politycznej	średnia wielkość jednostki samorządu terytorialnego wyrażona poprzez liczbę mieszkańców oraz obszar administracyjny
	stopień partycypacji samorządu terytorialnego w procesie podejmowania decyzji (polityka kadrowa, w tym zatrudnienie, wdrażanie nowych polityk oraz usług)
	całkowita liczba mandatów na poziomie samorządu terytorialnego w stosunku do całkowitej liczby mandatów na szczeblu rządowym
	zakres jurysdykcji zastrzeżony dla władzy centralnej

Źródło: Ebel, Yilmaz 2002.

W warunkach polskich do grupy dochodów własnych zaliczane są również udziały w podatkach państwowych (PIT, CIT)<sup>4</sup>, co w znaczący sposób ogranicza możliwość oddziaływania władz lokalnych i regionalnych na wielkość tych dochodów i wzmacnia system zależności między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi. Zakres powiązań między budżetem państwa a budżetami jednostek

<sup>4</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

niższego szczebla obrazuje wielkość transferów przekazanych z budżetu państwa (dotacje, subwencje) tytułem wsparcia udzielanego jednostkom niższych szczebli. Obserwowanym obecnie trendem jest redukcja roli dotacji we współfinansowaniu zadań jednostek lokalnych i regionalnych na rzecz subwencjonowania.

Kierunki alokowania środków publicznych przez jednostki niższego szczebla determinowane są zakresem zadań publicznych powierzonych do realizacji tym jednostkom. Samodzielność wydatkowa władz niższego szczebla jest więc ograniczana przez zdeterminowany prawnie katalog zadań (wydatki sztywne) oraz określone przez władzę centralną limity wydatków (np. limity wydatków transferowych – Jastrzębska 2005).

Mierniki decentralizacji finansów publicznych nie pozwalają na dokonanie pełnej oceny rzeczywistych możliwości i granic aktywności instytucji niższego szczebla/jednostek samorządu terytorialnego (Dabla-Norris 2006). Przykładem są wskaźniki decentralizacji finansów publicznych oparte na dochodach (tab. 4), które nie dostarczają informacji na temat wydajności poszczególnych kategorii dochodów JST i ich adekwatności w stosunku do realizowanych zadań. Dodatkowo w sytuacji, gdy w kategorii dochodów własnych uwzględniane są udziały w podatkach państwowych, wskaźniki decentralizacji fiskalnej nie obrazują rzeczywistego potencjału jednostek samorządowych w obszarze kształtowania dochodów własnych i informują o wyższej niezależności tych jednostek od budżetu centralnego, nie odzwierciedlając rzeczywistych zależności między budżetami szczebla samorządowego a budżetem państwa.

Wskaźniki decentralizacji administracyjnej posługują się zmiennymi odzwierciedlającymi sposób organizacji władz niższego szczebla oraz umożliwiają dokonanie oceny organizacji sektora publicznego w danym państwie. Struktury samorządowe w poszczególnych państwach europejskich mają z reguły złożony charakter i w podstawowej wersji podziału terytorialnego oparte są na systemie jednoszczeblowym (gminy). Nie wszystkie państwa jednak zdecydowały się na wyodrębnienie szczebla pośredniego (powiaty, dystrykty, prowincje)<sup>5</sup>, a szczebel regionalny cechuje różnorodny stopień autonomii. Liczebność szczebli samorządowych warunkowana jest wielkością państwa. Tendencja globalna potwierdza, że im mniejszy kraj, tym mniejsza liczba szczebli samorządowych. Różnice pomiędzy samorządami dotyczą również charakteru organów wykonawczych, które mogą przybierać postać ciał kolegialnych bądź jednoosobowych (Czyż 2007), wybieranych w wyborach bezpośrednich lub pośrednio przez mianowanie przedstawicieli władz niższego szczebla przez władze nadrzędne.

### **Zróźnicowanie regionalne wybranych państw europejskich**

Kluczowym czynnikiem różnicującym państwa europejskie pod względem organizacji i uprawnień władz niższego szczebla jest ustrój terytorialny, który

<sup>5</sup> Trójszczeblowy model samorządu terytorialnego jest charakterystyczny dla siedmiu krajów europejskich: Belgii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski, Włoch, Wielkiej Brytanii.

oddziałuje na wielkość poszczególnych miar decentralizacji. Scentralizowane państwa unitarne (Głębicka, Grewiński 2003) reprezentujące najniższy poziom decentralizacji administracyjnej charakteryzuje jednocześnie niski stopień decentralizacji finansów publicznych (tab. 5 i 6).

Analiza danych zawartych w tabeli 5 potwierdza istniejącą pozytywną korelację pomiędzy ustrojem terytorialnym państwa i stopniem jego decentralizacji fiskalnej. Z uwagi na niedoskonałość mierników decentralizacji finansów publicznych należy je analizować łącznie ze zmiennymi jakościowymi (m.in. normy prawne, kierunki reform, zasady finansowania).

Tab. 5. Wybrane mierniki decentralizacji finansów publicznych krajów europejskich

Państwo	Udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych ogółem		Wydatki samorządowe w relacji do PKB (procent)		Udział dochodów samorządowych w dochodach publicznych ogółem (procent)		Dochody samorządowe w relacji do PKB (procent)	
	1985	2001	1985	2001	1985	2001	1985	2001
Państwa federalne	1985	2001	1985	2001	1985	2001	1985	2001
Austria	28,4	28,5	15,5	14,5	24,6	21,4	12,1	10,8
Belgia	31,8	34,0	16,6	16,6	11,4	11,3	5,5	5,6
Niemcy	37,6	36,1	17,2	17,0	31,9	32,4	13,7	14,3
Państwa unitarne								
Dania	53,7	57,8	32,2	31,8	32,3	34,6	18,7	20,0
Finlandia	30,6	35,5	17,8	17,0	24,8	24,7	13,5	13,2
Francja	16,1	18,6	8,7	9,9	11,6	13,1	5,9	6,8
Grecja	4,0	5,0	2,0	2,4	3,7	3,7	1,5	1,8
Hiszpania	25,0	32,2	11,4	13,0	17,0	20,3	6,6	8,2
Holandia	32,6	34,2	19,1	15,9	11,4	11,1	6,0	5,2
Irlandia	30,2	29,5	11,8	8,2	6,4	5,3	2,0	1,5
Luksemburg	14,2	12,8	6,0	4,9	8,0	7,4	3,8	3,2
Norwegia	34,6	38,8	22,1	22,7	22,5	20,3	13,9	13,5
Portugalia	10,3	12,8	4,6	5,7	7,6	8,3	3,0	3,5
Szwecja	36,7	43,4	26,6	24,8	34,3	32,0	20,9	19,7
Wielka Brytania	22,2	25,9	9,9	10,9	10,5	7,6	4,5	3,6
Włochy	25,6	29,7	13,4	14,2	10,7	17,6	4,3	8,0
Średnia	29,8	32,2	15,1	14,9	20,2	20,4	9,3	9,5

Źródło: *Fiscal Relations Across Levels of Government*, s. 3, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/18/23465547.pdf>.

Jeżeli rosnący udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych ogółem jest finansowany transferami z budżetu centralnego, tak jak np. w Wielkiej Brytanii (Guziejewska 2007), nie świadczy to o zwiększającym się zakresie autonomii jednostek samorządowych. Analogiczna sytuacja dotyczy wzrostu dochodów samorządowych w dochodach publicznych ogółem. Jeżeli wzrost dochodów w budżetach samorządowych jest rezultatem wzrostu udziałów jednostek samorządowych w podatkach państwa traktowanych jako dochody własne, to nie ma on wpływu na wzrost władztwa podatkowego i faktyczną samodzielność dochodową jednostek samorządowych.

Istotny wpływ na prawidłowe wnioskowanie na podstawie danych obrazujących zakres decentralizacji fiskalnej ma znajomość podejmowanych w danym kraju kierunków reform. W tabeli 5 widoczny jest znaczny wzrost wskaźników

w przypadku Hiszpanii. W latach 2000–2005 silny wzrost dochodów podatkowych odnotowały hiszpańskie wspólnoty autonomiczne, które uzyskały rekompensatę kosztów ponoszonych w związku z rozszerzonym zakresem zadań w dziedzinie opieki zdrowotnej i edukacji. W 2007 r. Hiszpania kontynuowała reformy zmierzające do wzmocnienia statusu wspólnot autonomicznych poprzez wzrost zakresu ich uprawnień fiskalnych.

Najwyższe wartości wskaźników decentralizacji fiskalnej charakteryzują kraje skandynawskie. Są to kraje realizujące opiekuńczy model państwa z rozbudowanym sektorem publicznym.

Typ decentralizacji →	Dewolucja	Delegacja	Dekoncentracja
Struktura instytucjonalna ↓			
Państwa federalne	Austria Belgia Niemcy		
Państwa unitarne zdecentralizowane i państwa regionalne	Włochy Wlk. Brytania Hiszpania	Dania Francja Holandia Szwecja	
Państwa unitarne scentralizowane			Grecja Irlandia Portugalia Finlandia

Ryc. 4. Klasyfikacja państw według rodzaju decentralizacji administracyjnej

Źródło: Crucq, Hemminga 2007, s. 14.

Jednak w przypadku tej grupy państw widoczne są kontrasty pomiędzy zdecentralizowaną Danią i Szwecją a scentralizowaną Finlandią (tab. 5 i ryc. 4). Finlandia jest krajem o stosunkowo krótkiej historii funkcjonowania władz regionalnych (tabela 7), których uprawnienia decyzyjne pozostają silnie ograniczone (tabela 6).

Tab. 6. Zróżnicowanie kompetencyjne regionów w wybranych krajach europejskich

Kraj	Dania	Francja	Finlandia	Grecja	Holandia	Irlandia	Portugalia	Szwecja
Rada regionalna wybierana bezpośrednio	tak	tak	nie	nie	tak	nie	nie	tak
Podatki regionalne	tak	tak	nie	nie	tak	nie	nie	tak
Zakres kompetencji regionów:	Dania	Francja	Finlandia	Grecja	Holandia	Irlandia	Portugalia	Szwecja
ochrona zdrowia	X							X
edukacja	X	X						
porządek publiczny					X			
ochrona środowiska	X	X			X			X
kultura	X	X			X			X
infrastruktura	X	X			X			X
transport publiczny	X	X						X
planowanie przestrzenne	X	X	X		X			X
rozwój regionalny	X	X	X	X	X	X	X	X

Źródło: Cruq, Hemminga 2007, s. 17.

Tab. 7. Region w strukturach wybranych krajów europejskich

Kraj	Austria	Belgia	Dania	Finlandia	Francja	Grecja	Hiszpania	Holandia	Irlandia	Niemcy	Portugalia	Szwecja	Włochy	Wielka Brytania
Czy istnieje samorząd na szczeblu regionalnym?	tak	tak	tak	tak (od 1993 r.)	tak (od 1982 r.)	tak (od 1986 r.)	tak	tak	tak (od 1994 r.)	tak	tak (od 1979 r.)	tak	tak	tak
Czy na poziomie regionalnym przeprowadzane są wybory bezpośrednie?	tak (do 1980 r. i od 1995 r.)	tak (od 1970 r.)	nie	nie	tak (od 1986 r.)	nie	tak	tak	nie	tak	nie	tak	tak	tak
Czy region posiada własny parlament?	tak (od 1980 r.)	tak	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	tak	nie	nie	tak	tak (od 1997 r.)
Czy zasada subsidiarności została uregulowana konstytucyjnie?	nie	tak	tak	nie	tak (od 2003 r.)	nie	tak	nie	nie	tak	nie	tak	tak	nie
Czy region jest jednostką nadzorującą władze lokalne?	tak (od 1980 r.)	tak	nie	tak (od 1993 r.)	tak (od 1993 r.)	nie	nie	nie	nie	tak	nie	nie	tak	nie
Czy członkowie władz regionalnych są mianowani przez rząd centralny?	nie	od 1980 r. nie	tak	tak od 1993 r.	tak od 1993 r.	tak	nie	tak	tak	nie	nie	tak	nie	nie
Czy region posiada uprawnienia oddziaływania na kształt polityk realizowanych przez władzę centralną?	tak	tak	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	tak	nie	nie	nie	nie

Źródło: Cruq, Hemminga 2007, s. 12.

Wskazywane powszechnie korzyści, jakie przynosi proces decentralizacji, w postaci podnoszenia efektywności i jakości świadczonych usług publicznych oraz kreowania wzrostu gospodarczego, nie znajdują odzwierciedlenia w przeprowadzonych dotychczas badaniach empirycznych (Ahmad, Brosio, Tanzi 2008). Analiza procesów decentralizacji w państwach europejskich wykazała, że jedną z barier niwelujących pozytywne rezultaty zjawisk decentralizacji są ograniczenia dochodowe i wydatkowe, jakie pojawiają się na poziomie samorządu terytorialnego. Decentralizacji zadań nie towarzyszy właściwy zakres decentralizacji finansów publicznych w postaci zapewnienia adekwatności środków finansowych w stosunku do kompetencji delegowanych na poziom samorządowy. W efekcie zadania przekazane przez władze rządowe na szczebel lokalny i regionalny są niedofinansowane lub wymagają dodatkowego finansowania w formie transferów z budżetu państwa (najczęściej w postaci dotacji) lub finansowania zewnętrznego (w formie finansowania długiem).

## Podsumowanie

Funkcjonujące współcześnie modele organizacji zadań publicznych ewoluowały od momentu powstania pierwotnych struktur państwowych (Fukuyama 2005). Państwa scentralizowane o charakterze władczym, niemalże policyjnym, cechuje rozwinięty system kontroli i nadzoru (van der Walle 2002) oraz konieczność utrzymywania rozbudowanego aparatu władzy i administracji. Zasadniczą wadą koncepcji centralistycznych jest ograniczona możliwość budowania demokracji lokalnej (Kulesza 2006), którą zakłada natomiast model decentralistyczny, promujący samorządność i podział władzy zgodnie z założeniami zasady subsydiarności.

Działaniom decentralizacyjnym towarzyszy jednak „decentralizowanie” zjawisk dysfunkcyjnych. Przekazanie władzy na szczebel samorządu terytorialnego uaktywnia działalność lokalnych grup nacisku, sprzyja rozwojowi struktur lobbingsowych oraz korupcji. Przeciwdziałanie negatywnym aspektom decentralizacji wymaga stworzenia odpowiednich regulacji prawnych oraz mechanizmów reagowania i kontroli eliminujących potencjalne nieprawidłowości.

## Literatura

- Ahmad E., Brosio G., Tanzi V., 2008, *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?*, IMF Working Paper, WP 08/67, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Bartczak I.D., *Centralnie, a więc taniej i lepiej*, www.cfo.cxo.pl.
- Crucq P., Hemminga H.J., 2007, *Decentralization and Economic Growth per capita in Europe*, Groningen: University of Groningen, Science Shop of Economics and Business, EC 178.
- Czyż A., 2007, „Samorząd terytorialny na Węgrzech”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2.



- Dabla-Norris E., 2006, „The challenge of fiscal decentralisation in transition countries”, *Comparative Economic Studies*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02103.pdf>.
- Dylewski M. et al., 2006, *Finanse samorządowe*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ebel R.D., Yilmaz S., 2002, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation*, World Bank Policy Research Working Paper 2809, [www.decentralization.org](http://www.decentralization.org).
- Filipiak B., Flejterski S. (red.), 2008, *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: CeDeWu.
- Fukuyama F., 2005, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań: Wydawnictwo „Rebis”.
- Glumińska-Pawlic J., 2003, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Głębicka K., Grewiński M., 2003, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa: Wydawnictwo „Elipsa”.
- Gonet W., 2008, „Pojęcie dochodów własnych w jednostkach samorządu terytorialnego”, *Finanse Komunalne*, nr 1–2.
- Grosse T.G., 2004, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii, Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Guziejewska B., 2007, *Wybrane problemy decentralizacji finansów publicznych w świetle badań OECD*, Samorząd terytorialny, [www.finance-publiczne.pl](http://www.finance-publiczne.pl).
- Hausner J. (red.), 2005, *Administracja publiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jastrzębska M., 2005, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Jedynak N., *Centralizacja*, [www.mfiles.ae.krakow.pl](http://www.mfiles.ae.krakow.pl).
- Kopaliński W., 2000, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa: Świat Książki.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kowalski B., *Co dla marszałka, co dla wojewody?*, [www.pus.org.pl](http://www.pus.org.pl).
- Koźmiński A., Piotrowski W., 2005, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kuciński J., 2003, *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.
- Kulesza M., 2006, „Destabilizacja jako metoda rządzenia”, *Gazeta Prawna*, nr 1.
- Maurras Ch., *Decentralizacja*, [www.konserwatyzm.pl](http://www.konserwatyzm.pl).
- Olbrycht J., 2004, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

- Ostrowska A., 2006, *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*, Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku.
- Owsiak S., 2006, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pankau E., *Fikcja decentralizacji*, www.mikro.univ.szczecin.pl.
- Polarczyk K., *Porównania międzynarodowe finansów sektora publicznego* (raport nr 150), www.biurose.sejm.gov.pl.
- Prud'homme R., 1995, „The dangers of decentralization”, *World Bank Research Observer*, t. 10, nr 2.
- Rochowicz R., 2007, „Rząd chce więcej swobody dla samorządów wojewódzkich”, *Dziennik. The Wall Street Journal* z 15 grudnia.
- Ruśkowski E., 2004, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Sługocki J., 2006, „Zasada subsydiarności poziomej w teorii i praktyce”, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 426, Ekonomiczne Problemy Usług 1, t. II.
- Sobczak K., 2007, „Samorządowcy chcą więcej uprawnień i udziału w VAT”, *Dziennik. The Wall Street Journal* z 31 grudnia 2007–1 stycznia 2008 r.
- Stasiak W., 2007, „Wojewoda nie malowany”, *Rzeczpospolita* z 2 listopada.
- Śmiechowicz J., 2007, „Proces decentralizacji zadań w Polsce – geneza i przebieg”, w: J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- van der Walle J., 2002, *Decentralization in Brief*, KIT Information and Library Services, (ILS), 2002, [http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de\\_decentralization\\_in\\_brief.asp&frnr=1&](http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de_decentralization_in_brief.asp&frnr=1&).
- Włazłak K., 2006, „Podział kompetencji między państwo i region – zagadnienia wybrane”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11.  
www.zmp.poznan.pl/dane/listopad-07/deklaracja.pdf

## CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION OF PUBLIC TASKS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES. EVALUATION ATTEMPT

The problem of centralization and decentralization is very interesting and important in management science, political science, sociology, political economy, economics and regional sciences. The discussion over the centralization *versus* decentralization is a never-ending one. It is an age-old battle of standardization *versus* autonomy, corporate efficiency *versus* local effectiveness and pressure on costs and resources *versus* accommodation of specific local needs. The advan-

tages of each model are, in essence, the disadvantages of the other. Decisions to decentralize or centralize must be derived from a careful cost–benefit analysis. The debate over whether to centralize or decentralize is not so much over which type of strategy is more effective but the degree to which each strategy is used in combination with one another.