

# Rozdział 1

Stanisław Flejterski, Magdalena Ziolo

## PROCESY CENTRALIZACJI I DECENTRALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH W ŚWIETLE DOTYCHCZASOWYCH BADAŃ

### Wstęp

Problem centralizacji oraz decentralizacji zadań publicznych jest od dawna szeroko dyskutowany na gruncie literatury przedmiotu zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Chociaż samo zjawisko centralizacji i decentralizacji jest w zasadzie dobrze rozpoznane, jest jednak wielowątkowe, a badania nad tym problemem są często rozproszone. W Polsce od czasu reaktywowania samorządu terytorialnego idea i koncepcja decentralizacji zadań publicznych jest przedmiotem dyskusji zwłaszcza w kontekście delegowania zadań publicznych na niższe szczeble samorządu terytorialnego bez zapewnienia ich finansowania<sup>1</sup>. Kwestia ta jest szczególnie ważna w warunkach kryzysu i niestabilnego otoczenia społeczno-gospodarczego.

Model świadczenia usług publicznych oraz realizacji zadań publicznych i jego wybór przez państwo rodzi określone konsekwencje o charakterze finansowym (koszty) oraz pozafinansowym (jakość)<sup>2</sup>. Decentralizacja zadań publicznych jest ściśle powiązana z zasadą subsydiarności (pomocniczości), która jednak w sposób ogólny i dorozumiany zakłada powierzenie realizacji zadań wspólnocie najniższego szczebla<sup>3</sup>.

Otwarte pozostają pytania dotyczące podziału kompetencji i zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego oraz zakresu zadań delegowanych przez władzę rządową na samorząd terytorialny oraz zapewnienia źródeł finansowania dla delegowanych zadań. Decentralizacja to także pytania o samodzielność dochodową i wydatkową, a zatem władztwo podatkowe i autonomię finansową jednostek niższego szczebla.

<sup>1</sup> M. Chlipala: *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*. Państwo i Społeczeństwo 2005, nr 1, s. 85–91.

<sup>2</sup> L. Díaz-Serrano, E. Meix-Llop: *Decentralization and the quality of public services: Cross-country evidence from educational data*. Environment and Planning 2019, C: Politics and Space, vol. 37(7), s. 1296–1316. <https://doi.org/10.1177/2399654418824602>.

<sup>3</sup> A. Sekuła: *Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem*. Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach, A. Tubielewicz (red.), Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000, s. 23–27.

W rozdziale podjęto próbę przeglądu stanu wiedzy na temat centralizacji i decentralizacji zadań publicznych na podstawie przeglądu dorobku krajowego i międzynarodowego. Celem jest zaprezentowanie piśmiennictwa dotyczącego centralizacji i decentralizacji oraz sformułowanie ogólnych rekomendacji odnoszących się do tej problematyki, w szczególności do modelu decentralizacji zadań publicznych.

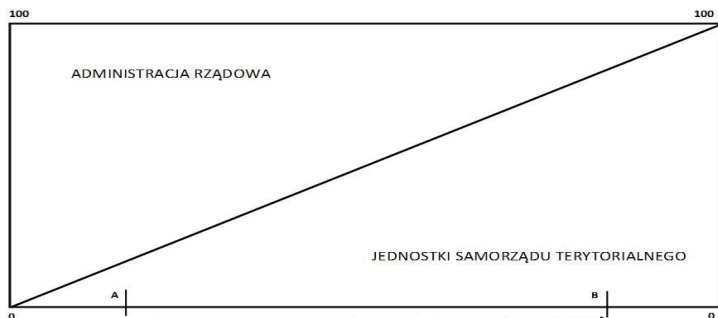
## 1. Sformułowanie problemu-pole wyboru

Problem centralizacji i decentralizacji zajmuje ważne miejsce w naukach o zarządzaniu, naukach politycznych, socjologii, również w makro-, mezo- i mikroekonomii. Spory teoretyczne i kontrowersje dotyczące wyboru między centralizacją a decentralizacją są w pewnym sensie ponadczasowe. Od dawna trwa spór w kwestii wyboru między standaryzacją a autonomią, efektywnością całej 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 powinny wynikać z rzetelnej analizy kosztów i korzyści.

Intencje przedstawicieli samorządów są czytelne, zmierzają bowiem do przeniesienia części władzy (i środków finansowych) ze szczybla centrum na szczebel 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”.

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. rysunek 1.1). W innym ujęciu chodzi o wybór między państwem maksimum (państwo omnipotentne, 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”.

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



Rysunek 1.1. Hipotetyczne relacje między rządem a samorządami

Źródło: opracowanie własne (S. Flejterski, M. Ziolo: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. Studia Regionalne i Lokalne 2008, nr 3, s. 77)

do celu<sup>4</sup>, 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 (koniunkcja zamiast alternatywy). Chodzi więc o racjonalne (optymalne) proporcje między tym, o czym powinno stanowić centrum, a tym, czym powinny zajmować się jednostki niższego szczebla.

## 2. Porównanie centralizacji i decentralizacji – koszty i korzyści

W literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu, a także ekonomii i finansów oraz nauk 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 1.1.

Z powyższego przeglądu wynika, że korzyści z 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”). Warto tu wspomnieć, że na realny wybór wpływ ma niekiedy moda na poszczególne rozwiązania, więc 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 ogólnokra-

<sup>4</sup> Znane jest powiedzenie francuskiego poety i eseisty Paula Valéry'ego: „jeśli państwo jest silne – zmiażdży nas, jeśli słabe – zginiemy”.

Tabela 1.1. 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.) integracja i standaryzacja rozwiązań w skali całej struktury (możliwość obniżenia kosztów) koordynacja poszczególnych aktywności, skuteczna kontrola możliwość wspierania słabszych	szybkie zmiany strategii konkurencyjnych w jednostkach niższego szczebla mniejsze przeciążenie kanałów komunikacyjnych wyższy poziom motywacji dzięki większej odpowiedzialności za wyniki wzrost innowacyjności 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 strukturach ryzyko biurokratyzacji centrum, oderwanego od realnych problemów jednostek niższego szczebla relatywna bierność jednostek niższego szczebla jako rezultat nadmiernej zależności od centrum	niebezpieczeństwo autonomizacji celów i dezintegracji problemy z podziałem kompetencji w relacjach z 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 (zob. S. Flejterski, M. Ziolo: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. Studia Regionalne i Lokalne 2008, nr 3, s. 78)

jowym. 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.

W skromnych 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, racje co do zalet i wad, a więc efektywności decentralizacji, są bowiem podzielone. Rémy Prud'homme<sup>5</sup> przed prawie trzydziestu 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: podatność na czynniki zewnętrzne (*externability*), zdolność do pobierania opłat od użytkowników (*chargeability*), stopień złożoności technicznej (*technicity*), zaprezentował hierarchię piętnastu subsektorów usług publicznych według stopnia podatności na decen-

<sup>5</sup> R. Prud'homme: *The dangers of decentralization*, World Bank Research Observer 1995, vol. 10 (2), s. 201–220.

tralizację (zdolności do decentralizacji – *decentralizability*). Podejście to 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.

### 3. 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 i współcześnie jest powszechnym kierunkiem reform państw urzeczywistniających postulaty zasady subsydiarności. 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 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). W przypadku krajów federalnych lub państw regionalnych ten rodzaj decentralizacji określa się odpowiednio mianem federalizmu fiskalnego polegającego na tym, że w państwach złożonych przekazywanie kompetencji w zakresie polityki fiskalnej następuje od rządu centralnego do niższych poziomów rządu (kraje związkowe, wspólnoty autonomiczne). Ważnym elementem decentralizacji finansów publicznych jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie to odzwierciedla swobodę JST w kształtowaniu wysokości dochodów, wydatkowaniu środków oraz w organizacji i prowadzeniu ich gospodarki finansowej. Samodzielność finansowa JST przejawia się w dwóch aspektach: dochodowym i wydatkowym. Analiza samodzielności finansowej JST powinna także uwzględniać ocenę kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w sferze zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji dłużnych papierów wartościowych<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> M. Jastrzębska: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 66–81, 157.

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 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 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<sup>7</sup>. Regionalizm w najbardziej radykalnej formie może prowadzić do wyodrębnienia samodzielnego państwa powstałego na bazie autonomicznego regionu.

## 4. Metodyka pomiaru stopnia decentralizacji

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 1.2):

<sup>7</sup> T.G. Grosse: *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii, Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

- 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 samodzielnności 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<sup>8</sup>. Znaczący wpływ na możliwość kształtowania źródeł zasileń jednostek niższego szczebla mają regulacje kategoryzujące pojęcie dochodów własnych poprzez identyfikację poszczególnych ich pozycji.

W warunkach polskich do grupy dochodów własnych zaliczane są również udziały w podatkach centralnych (PIT, CIT), 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 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. Samodzielnność wydatkowa władz niższego szczebla jest więc ograniczana przez zdeterminowany prawnie katalog zadań (wydatki sztywne) oraz określone przez władzę centralną limity wydatków.

Mierniki decentralizacji finansów publicznych nie pozwalają na dokonanie pełnej oceny rzeczywistych możliwości i granic aktywności instytucji niższego szczebla/jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Przykładem są wskaźniki decen-

<sup>8</sup> W. Gonet: *Pojęcie dochodów własnych w jednostkach samorządu terytorialnego*. *Finanse Komunalne* 2008, nr 1–2.

<sup>9</sup> E. Dabla-Norris: *The challenge of fiscal decentralisation in transition countries*. *Comparative Economic Studies* 2006, vol. 48, s. 100–131.

Tabela 1.2. Wybrane miary stopnia decentralizacji

Grupa	Wskaźnik
Wskaźniki decentralizacji finansów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>· wskaźnik udziału wydatków JST w wydatkach publicznych ogółem</li> <li>· wskaźnik udziału wydatków majątkowych JST w relacji do wydatków majątkowych ogółem</li> <li>· wskaźnik udziału dochodów JST w dochodach publicznych ogółem</li> <li>· wskaźnik udziału dochodów podatkowych JST w dochodach podatkowych budżetu państwa</li> <li>· wskaźnik udziału dochodów własnych JST w dochodach JST ogółem</li> <li>· udział dochodów transferowych przekazanych z budżetu państwa w dochodach JST ogółem</li> <li>· wielkość dochodów JST w relacji do PKB</li> <li>· wielkość wydatków JST w relacji do PKB</li> </ul>
Wskaźniki decentralizacji administracyjnej	<ul style="list-style-type: none"> <li>· całkowita liczba jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w państwie</li> <li>· liczba szczebli samorządowych</li> <li>· częstotliwość i potrzeba komunikacji między jednostkami szczebla lokalnego, regionalnego ze szczeblem centralnym w celu wydania określonej decyzji</li> <li>· częstotliwość i potrzeba komunikacji pomiędzy szczeblem centralnym a szczeblem samorządowym w procesie planowania i kontroli</li> <li>· metody oraz system nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego</li> <li>· wielkość transferu urzędników ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy (liczba etatów)</li> <li>· wskaźnik udziału pracowników samorządowych w ogólnej liczbie pracowników sektora publicznego</li> <li>· średnia wielkość jednostki samorządu terytorialnego wyrażona poprzez liczbę mieszkańców oraz obszar administracyjny</li> </ul>
Wskaźniki decentralizacji politycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>· stopień partycypacji samorządu terytorialnego w procesie podejmowania decyzji (polityka kadrowa, w tym zatrudnienie, wdrażanie nowych polityk oraz usług)</li> <li>· całkowita liczba mandatów na poziomie samorządu terytorialnego w stosunku do całkowitej liczby mandatów na szczeblu rządowym</li> <li>· zakres jurysdykcji zastrzeżony dla władzy centralnej</li> </ul>

Źródło: R.D. Ebel, S. Yilmaz: *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation*. World Bank Policy Research Working Paper 2002, 2809, [www.decentralization.org](http://www.decentralization.org).

tralizacji finansów publicznych oparte na dochodach, 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 większej 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), 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, wybieranych w wyborach bezpośrednich lub pośrednio przez mianowanie przedstawicieli władz niższego szczebla przez władze nadrzędne.

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<sup>10</sup>. Analiza procesów decentralizacji w państwach europejskich wskazuje, 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). Dodać trzeba, że może tu niekiedy wystąpić zjawisko znane jako tzw. ręczne sterowanie, co sprowadza się do uznaniowości zamiast podejścia systemowego, opartego na transparentnych algorytmach.

Funkcjonujące współcześnie modele organizacji zadań publicznych ewoluowały od momentu powstania pierwotnych struktur państwowych. Państwa scentralizowane o charakterze władczym, silnie autorytarnym, cechuje rozwinięty system kontroli i nadzoru<sup>11</sup> oraz konieczność utrzymywania rozbudowanego aparatu

<sup>10</sup> E. Ahmad, G. Brosio, V. Tanzi: *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?* IMF Working Paper 2008, WP 08/67, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, s. 8-10.

<sup>11</sup> J. van der Walle: *Decentralization in Brief*, KIT Information and Library Services (ILS), 2002, [http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de\\_de-centralization\\_in\\_brief.asp&frnr=1&](http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de_de-centralization_in_brief.asp&frnr=1&).

władzy i administracji. Zasadniczą wadą koncepcji centralistycznych jest ograniczona możliwość budowania demokracji lokalnej, którą zakłada natomiast model decentralistyczny, promujący samorządność i podział władzy zgodnie z założeniami zasady subsydiarności.

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

W nurcie dorobku międzynarodowego dominują rozważania poświęcone decentralizacji zadań publicznych. Problem ten jest dyskutowany wielopłaszczyznowo i koncentruje się najczęściej na aspektach podnoszenia jakości usług i zadań publicznych, kwestiach pomiaru zjawiska, międzynarodowych doświadczeniach i modelach decentralizacji zadań, wpływie decentralizacji w ujęciu sektorowym np. na edukację publiczną, transparentności usług publicznych i problemie korupcji oraz decentralizacji fiskalnej i związanych z nią dylematów. Dick-Sagoe zwraca uwagę na korzyści łączone z decentralizacją, w tym na poprawę usług publicznych. Autor podkreśla jednocześnie, że doświadczenia większości państw rozwijających się wskazują, że osiągnięcie tych korzyści wiąże się dla tych państw z licznymi wyzwaniem<sup>12</sup>. Autor wskazuje także, że w wybranych przypadkach zwiększenie wydatków lokalnych prowadziło do zwiększenia poziomu świadczenia usług publicznych jednak przy pozostawiającym wątpliwość poziomie ich jakości. W opinii Autora jakość usług publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu ich poziomu zostaje zapewniona dla tego typu usług publicznych, które dotyczą włączenia społecznego i przeciwdziałaniu ubóstwu. Zdaniem Dick-Sagoe konieczne jest zbadanie tego typu decentralizacji, która zapewnia społecznościom lokalnym przejrzystość i możliwość egzekwowania odpowiedzialności samorządowców, co pozwala na świadczenie usług wysokiej jakości. W kolejnej pracy *Public sector decentralization* (1992)<sup>13</sup> zwraca się uwagę na doświadczenia płynące z decentralizacji oraz towarzyszących jej polityk, wskazując na potrzebę określania priorytetów działań spośród wielu celów rozwoju gospodarczego i celów politycznych. Podkreśla się także zagrożenie wynikające z potencjalnego konfliktu między wieloma celami i potrzebą oceny polityki decentralizacji pod kątem akceptowalnych kompromisów między tymi celami. Problemy (de)centralizacji z punktu widzenia fiskalnego analizuje Cerniglia<sup>14</sup>, identyfikując czynniki ujemnie skorelowane z centralizacją (powierzchnia ziemi, liczba ludności, stopień urbanizacji oraz dochód na mieszkańca). Autorka zaznacza także, że heterogeniczność w grupach

<sup>12</sup> Ch. Dick-Sagoe: *Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review*. *Cogent Economics & Finance* 2020, no. 8, s. 1–13.

<sup>13</sup> *Public sector decentralization*, J.M. Silverman (ed.), World Bank Technical Papers 1992, s. 4–13.

<sup>14</sup> F. Cerniglia: *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*. *Journal of Policy Modeling* 2003, vol. 25(8), s. 749–776.

etniczno-językowych jest istotnie związana z obserwowaną decentralizacją w modelach wydatków na edukację oraz usługi religijne, kulturalne i rekreacyjne<sup>15</sup>. Stegarescu podejmuje dyskusję nad problemami związanymi z definiowaniem i mierzeniem stopnia decentralizacji fiskalnej<sup>16</sup>. Autor, opierając swoje badania na najnowszych ramach analitycznych (OECD), przedstawił różne miary autonomii fiskalnej i decentralizacji dochodów, które uwzględniają uprawnienia władz subcentralnych w zakresie podnoszenia podatków. Uwzględnił on także zmiany w podziale kompetencji decyzyjnych w czasie. Badanie dotyczyło 23 krajów OECD w okresie 1965–2001 i wykazało, że wspólne, zwykle stosowane środki mają tendencję do znacznego przeszacowywania zakresu decentralizacji fiskalnej. W efekcie przeprowadzonych analiz przedstawiono dowody na rosnącą decentralizację fiskalną w większości krajów OECD w badanym okresie<sup>17</sup>. Charbit w swoim opracowaniu przybliży z kolei metodykę diagnozowania wyzwań związanych z zarządzaniem wielopoziomowym oraz przykłady narzędzi stosowanych przez kraje OECD w celu wypełnienia „luk” w zakresie tzw. koordynacji i zdolności. Autorka wskazuje, że kwestia „wielopoziomowego sprawowania rządów” jest trafna, zatem kluczowe pytanie nie dotyczy samej decentralizacji (decentralizować czy nie) ani nawet konkretnego modelu decentralizacji, ale odnosi się do sposobów poprawy zdolności i koordynacji na różnych szczeblach władzy w celu zwiększenia wydajności, równości i zapewnienia zrównoważonego rozwoju poprzez odpowiednie gospodarowanie wydatkami publicznymi<sup>18</sup>. Shah i inni podkreślają natomiast, że decentralizacja polegająca na tym, że samorządy lokalne są upoważnione do podejmowania wszelkich decyzji politycznych i programowych w imieniu swoich wyborców-rezydentów wiąże się ze skomplikowanym systemem politycznym, administracyjnym i fiskalnym oraz autonomią i łączonych z nią mechanizmów odpowiedzialności. W teorii taki system ma pozytywny wpływ na efektywność i równość świadczenia usług publicznych, w praktyce jednak te wyniki zależą od rodzaju instytucji oraz stosunków władzy oraz spójności polityk decentralizacji. To wpływa na niejednoznaczność wyników analiz. Niemniej analizy empiryczne zasadniczo przemawiają za pozytywnym wpływem polityki decentralizacji na reformy sektora publicznego w krajach rozwijających się<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> D. Stegarescu: *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends*. ZEW 2004, Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 04-074, s. 7–15, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=604482> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.604482>

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> C. Charbit: *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers 2011/04, OECD Publishing, s. 3.

<sup>19</sup> A. Shah, T. Thompson, H.F. Zou: *The impact of decentralisation on service delivery, corruption, fiscal management and growth in developing and emerging market economies: a synthesis of empirical evidence*. CESifo DICE Report 1/2004, s. 10–14.

## Podsumowanie

Do głównych zadań analityków zajmujących się dyscypliną ekonomia i finanse należą: opisywanie, mierzenie, porównywanie w czasie i przestrzeni, objaśnianie, ewaluacja (wartościowanie), przewidywanie wraz z formułowaniem sygnałów wczesnego ostrzegania, ponadto proponowanie scenariuszy i sposobów postępowania. Czasem dodawane jest jeszcze jedno zadanie, wykraczające jednak poza sferę nauki, mianowicie próba odpowiedzi na pytanie: „co by było, gdyby?”. W niniejszych, z konieczności syntetycznych, rozważaniach realizacja wszystkich spośród wymienionych zadań nie wchodzi w rachubę.

Problematyka procesów centralizacji i decentralizacji, mimo wieloletnich doświadczeń opisanych w licznych pracach i publikacjach, odznacza się szczególnym stopniem złożoności, tym bardziej w czasach nieprzypadkowo nazwanych erą radykalnej niepewności (*radical uncertainty*). Dodanie do używanego przez ekonomistów od wielu dekad terminu „niepewność” słowa „radykalna” nie jest przypadkowe. Lata 2020–2023 zapiszą się w historii świata, w tym Europy z Polską włącznie, jako czas ponadprzeciętnych turbulencji w wielu sferach, z gospodarką i finansami na czele. Mamy do czynienia z kumulacją kilku spektakularnych kryzysów, stąd określenia w rodzaju „wielokryzys”, „megakryzys”, „polikryzys”, „omnikryzys”, „multikryzys”. Na gospodarkę i finanse wielu krajów znaczący wpływ miały i mają kryzysy: pandemiczny (postpandemiczny), wojenny, migracyjny, demograficzny, energetyczny, klimatyczny, inflacyjny (dwucyfrowa inflacja, z jej wszystkimi znanymi konsekwencjami). W przypadku Polski dodatkowo należy wspomnieć o trudnych relacjach rządu z Komisją Europejską (niepewny dostęp m.in. do funduszy z KPO), a także o swego rodzaju politycznej wojnie domowej, związanej m.in. z wyborami parlamentarnymi planowanymi na jesień 2023 roku. Okoliczności te mają niewątpliwie wpływ na stan i perspektywy rozwoju gospodarki oraz finansów, w tym na kształt polityki pieniężnej NBP oraz polityki fiskalnej władz centralnych. Negatywnym przykładem były – niezależnie od intencji – turbulencje związane z wprowadzaniem w roku 2022 tzw. Polskiego Ładu, co zdaniem niektórych reprezentantów JST w uproszczeniu sprowadzało się do formuły „samorząd traci, rząd się bogaci”. W budżetach polskich samorządów uwzględniano w związku z tym niekorzystne uwarunkowania makroekonomiczne i makrofinansowe, mające znaczący wpływ na zmniejszenie dochodów (obniżenie wpływów z PIT, stanowiącego podstawowe źródło dochodów). Obniżce wpływów z tego podatku towarzyszył wzrost wydatków, co wynikało z niespotykanego od dawna wzrostu cen prądu, ciepła, paliw i prowadziło do znacznego wzrostu kosztów i cen usług komunalnych. Zbilansowanie budżetów w tych warunkach, również w związku z przewidywanym spowolnieniem rozwoju gospodarki (nie sposób wykluczyć pojawienia się recesji, a nawet stagflacji), wymagało od JST starannej analizy i podjęcia odważnych, a zarazem koniecznych decyzji odnośnie do kształtu budżetów (specjalne reżimy oszczędnościowe, cięcia wydatków inwestycyjnych). Oznaczało to w praktyce odłożenie na pewien czas, trudny do przewidzenia, realizacji rozmaitych przedsięwzięć w sferze rozwoju i poprawy stanu infrastruktury.

Kwestie stopnia centralizacji i decentralizacji rodzą wiele dylematów i wyzwań zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki. W literaturze przeważa pogląd o konieczności decentralizowania zadań publicznych z uwagi na liczne korzyści związane z tym procesem. Jednakże cały czas trwa dyskusja nad warunkami, jakie muszą być spełnione, aby osiągnąć maksymalnie pozytywne efekty decentralizacji. W tym ujęciu, na tle prowadzonych badań, nie jest jednoznaczne, jakie rodzaje państw (według m.in. kryterium rozwoju, modelu organizacji sektora publicznego) i jakie rodzaje usług (zadań publicznych) pozwalają na maksymalizowanie korzyści z decentralizacji. Jednocześnie zwraca się uwagę na różne rodzaje decentralizacji i potrzebę koordynowania polityk decentralizacyjnych, aby osiągnąć założone cele i strategiczne priorytety państwa. Istotnym czynnikiem związanym z decentralizacją jest finansowanie, a zatem zapewnienie stabilnych i adekwatnych źródeł finansowania poszczególnym szczeblom władzy publicznej, aby miały możliwość wykonywania swoich zadań w modelu zdecentralizowanym. Ostatecznie nie sposób bowiem podważyć aktualności znanego stwierdzenia: „tyle mamy władzy, ile mamy pieniędzy”.