

Ewa Markowska-Bzducha

Wyższa Szkoła Ekonomii, Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach

DECENTRALIZACJA – INSTRUMENT RACJONALIZACJI FINANSÓW SEKTORA PUBLICZNEGO

1. Wstęp

Wydarzenia ostatnich miesięcy ponownie ożywiły dyskusję wokół roli państwa w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, o rozmiarach i zakresie interwencjonizmu państwowego. Kolejne państwa w obliczu narastającego kryzysu najpierw w sektorze finansowym, a następnie również w gospodarce realnej podjęły interwencję na niespotykaną dotąd skalę, starając się ratować nie tylko swoje systemy bankowe, ale też sektory gospodarki, których splajtowanie groziłoby wywołaniem problemów społecznych. Skala problemów okazała się bowiem tak duża, że bez interwencji państwa wyjście z kryzysu może być niemożliwe. W tych warunkach ważne jest, aby był to interwencjonizm, który nie będzie burzył reguł rynku, ale wzmacniał potencjał jego rozwoju¹.

Warto również zwrócić uwagę na pozytywne skutki kryzysu. W jego wyniku dokonuje się bowiem swoiste oczyszczenie gospodarki – racjonalizacja działania podmiotów gospodarczych i ich otoczenia². W sektorze publicznym może ona przybrać formę decentralizacji dotychczasowych zadań państwa, która jest od dawna uznawana za efektywny instrument racjonalizacji sektora publicznego. Decentralizacja jest konkretyzacją idei subsydiarności zmierzającej do najbardziej racjonalnego zarządzania zadaniami publicznymi. Głównym narzędziem decentralizacji jest instytucja samorządu terytorialnego. Decentralizacja polega na ustawowym podziale władzy politycznej, fiskalnej i administracyjnej między rząd i samorząd terytorialny. Opiera się ona na podziale kompetencji i zadań, który stanowi podstawę decentralizacji finansów publicznych, czyli decyzji o wydatkowaniu środków. Nowe zarządzanie publiczne upatruje w niej instrument zapewniający lepszą jakość usług publicznych, wyższą efektywność ekonomiczną i skuteczność zarządzania w sektorze publicznym w skali zarówno makro-, jak i mikroekonomicznej³.

¹ A. Cymer, *Konieczny jest mądry interwencjonizm*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2009, nr 1-2, s. 10-12.

² T. Wróblewski, *Kryzys może naprawić państwo*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 28(8233), s. A12-A13.

³ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 18-29.

Celem opracowania jest prezentacja rozmiarów sektora publicznego oraz poziomu decentralizacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, a także wyeksponowanie możliwości wykorzystania decentralizacji jako drogi do poprawy racjonalności gospodarowania finansami publicznymi w warunkach kryzysu. Podstawę rozważań stanowią dane pochodzące z raportów Dexia⁴.

2. Wielkość sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej

Zakres i wielkość sektora publicznego zależą od roli państwa w gospodarce i spełnianych przez nie funkcji. Tworzenie przez państwo ładu instytucjonalno-prawnego ustanawiającego reguły funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa nie jest przedmiotem kontrowersji i jest akceptowane przez przedstawicieli nurtu zarówno interwencjonistycznego, jak i liberalnego. Akceptowana jest również funkcja alokacyjna polegająca na tworzeniu przez państwo warunków sprzyjających możliwie najbardziej efektywnemu wykorzystaniu czynników produkcji oraz wspomaganie i korygowaniu rynku w przypadkach występowania monopolu, kosztów i korzyści zewnętrznych, dóbr publicznych oraz dóbr szczególnie korzystnych i szczególnie niekorzystnych społecznie. Przedmiotem kontrowersji są funkcje stabilizacyjna i redystrybucyjna, z których pierwsza zmierza do stabilizowania gospodarki (ograniczenia wahań produkcji, zatrudnienia, cen i dochodów), druga zaś – do korygowania nadmiernych rozpiętości dochodów⁵.

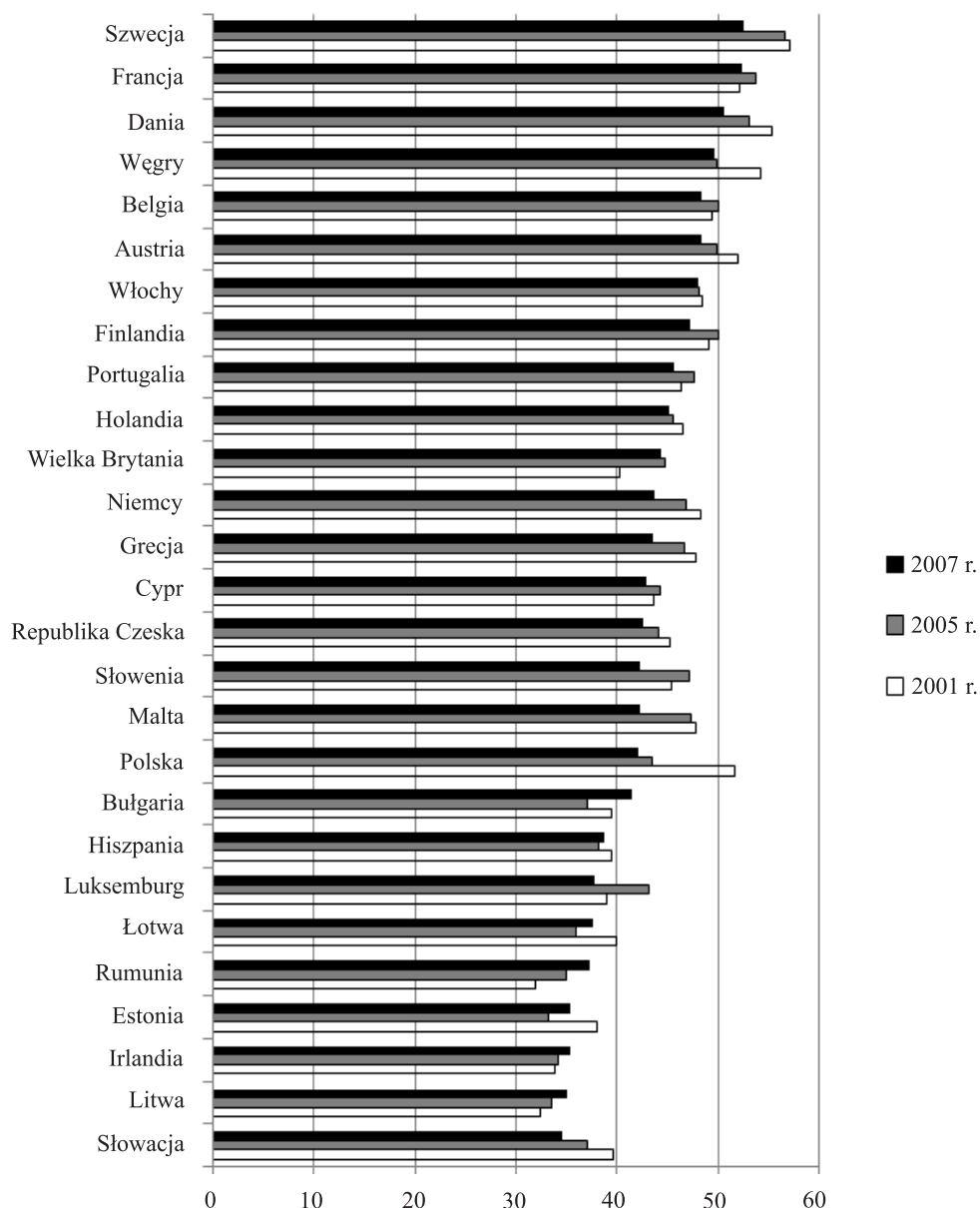
Do zobrazowania wielkości sektora publicznego wykorzystano relację globalnych wydatków publicznych w badanych krajach do ich PKB – rys. 1. Wskaźnik ten jest stosowany w literaturze przedmiotu jako miernik funkcji alokacyjnej finansów publicznych, której odzwierciedleniem jest strona wydatkowa funduszy publicznych. Jest ona związana bezpośrednio z wytwarzaniem przez sektor finansów publicznych określonych dóbr publicznych i społecznych. Przeznaczona na nie część wydatków wyraża faktyczny udział sektora publicznego w produkcji społecznej. Część wydatków natomiast jest transferowana do sektora prywatnego przez pomoc socjalną, subsydia itd. Rola finansów publicznych polega w tym przypadku na realokowaniu środków w ramach samego sektora prywatnego⁶.

Skala alokacji środków przez sektor publiczny jest w badanych krajach zróżnicowana. Według danych za 2001 r. wydatki publiczne stanowiły od 31,9% PKB w przypadku Rumunii do 57,1% PKB w Szwecji. W 2005 r. omawiany wskaźnik zawierał się w przedziale od 33,2% PKB w przypadku Estonii do 56,6% w Szwecji,

⁴ 89 200 *Sub-National Authorities in The European Union*, CEMR-Dexia, Paris 2006; *EU Sub-National Governments: an Overview*, CEMR-Dexia, Paris 2007; *EU Sub-National Governments: 2007 Key Figures*, CEMR-Dexia, Paris 2008.

⁵ A. Zalewski, wyd. cyt., s. 11.

⁶ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 45-57.



* W przypadku Rumunii i Bułgarii dane pokazane na wykresie jako rok 2005 pochodzą z roku 2006.

Rys. 1. Wydatki sektora publicznego jako % PKB w krajach Unii Europejskiej, dane za 2007 r. (%)*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Local finance in the twenty five countries of the European Union*, Dexia, Paris 2004, s. 63-87; *89 200 Sub-National...*; *EU Sub-National Governments: an Overview...*; *EU Sub-National Governments...*

a w 2007 r. – od 34,6% PKB na Słowacji do 52,7% w Szwecji. Nie występował tu wyraźny podział na nowych i dotychczasowych członków Unii, jak również podział z punktu widzenia zamożności krajów. Najwyższy poziom wydatków publicznych w relacji do PKB (ponad 50%) w 2001 r. miały, prócz Szwecji, Dania, Węgry, Francja, Austria i Polska, najniższy (poniżej 35%) zaś, prócz Rumunii, Litwa i Irlandia. W 2005 r., w porównaniu z rokiem 2001, w szesnastu krajach nastąpił spadek poziomu omawianej relacji (największy w Polsce – o 16%), a w jedenastu jej wzrost (największy w Wielkiej Brytanii – o 11,2%). W 2007 r. w dziewiętnastu spośród badanych dwudziestu siedmiu krajów nastąpił dalszy spadek udziału wydatków sektora publicznego w PKB. W rezultacie w latach 2001-2007 tylko w sześciu krajach nastąpiło zwiększenie zakresu alokacji środków przez sektor publiczny – w Rumunii (o 16,9%), Wielkiej Brytanii (o 10,4%), na Litwie (o 8,6%), w Bułgarii (o 5,1%), w Irlandii (o 4,4%) i we Francji (o 0,4%). W pozostałych przypadkach miał miejsce spadek udziału wydatków sektora publicznego w PKB, największy w Polsce – około 18%. W trzech krajach – Szwecji, Francji i Danii – analizowany wskaźnik utrzymywał się w badanych latach na poziomie powyżej 50%, a w siedmiu – w Hiszpanii, na Łotwie, w Rumunii, Estonii, Irlandii, na Litwie i Słowacji – poniżej 40%. Wśród nowych krajów członkowskich największy zakres sektora publicznego odnotowano w gospodarce Węgier.

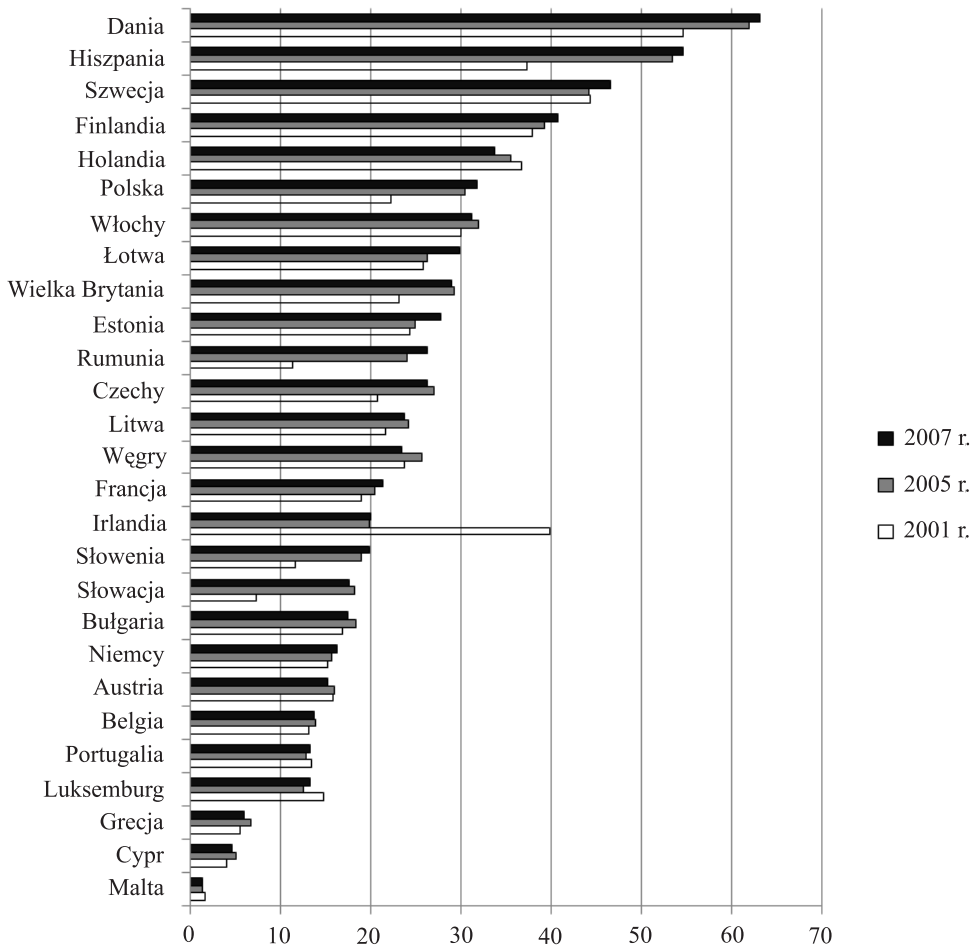
3. Decentralizacja sektora publicznego

Decentralizacja funkcji państwa ogranicza się z reguły głównie do funkcji alokacyjnej, gdyż funkcje stabilizacyjna i redystrybucyjna mogą być efektywnie spełniane jedynie przez rząd centralny⁷.

Procesy decentralizacyjne są istotnym czynnikiem determinującym skalę i tempo rozwoju lokalnego i regionalnego. Każda tendencja do decentralizacji sprzyja odradzaniu się regionalizmu i lokalizmu, co oznacza, że jest stymulatorem rozwoju lokalnego i regionalnego. Centralizacja zaś hamuje ten rozwój⁸. W literaturze przedmiotu wskazuje się na wielorakie korzyści wynikające z decentralizacji, gdyż przyczynia się ona do stabilizacji i pogłębienia demokracji przez tworzenie warunków do zwiększenia partycypacji społecznej, poprawy efektywności usług publicznych i lepszego ich dostosowania do potrzeb społecznych. Decentralizacja sprzyja zwiększeniu odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych dzięki ściślejszemu i bardziej przejrzystemu powiązaniu korzyści z lokalnych usług publicznych z ich

⁷ A. Zalewski, wyd. cyt., s. 19.

⁸ Zob.: D. Strahl, *Metody oceny rozwoju regionalnego*, AE, Wrocław 2006, s. 16-22; S. Flejterski, *Finansowe i pozafinansowe czynniki lokalnego rozwoju ekonomicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 426, t. I, Szczecin 2006, s. 125-133; A. Sekuła, *Bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 401, Szczecin 2005, s. 587-600.



* W przypadku Rumunii i Bułgarii dane pokazane na wykresie jako rok 2005 pochodzą z roku 2006.

Rys. 2. Wydatki sektora samorządowego jako % wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 2001, 2005, 2007 (%)*

Źródło: jak na rys. 1.

kosztami, co wpływa na poprawę efektywności gospodarowania i pobudza konkurencję między jednostkami terytorialnymi⁹.

Do ilościowej oceny poziomu decentralizacji finansów publicznych w badanych krajach wykorzystano relację wydatków sektora samorządowego do globalnych wydatków publicznych, która jest uznawana w literaturze przedmiotu za podstawowy

⁹ A. Zalewski, wyd. cyt., s. 18-25 oraz M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, SGH, Warszawa 2007, s. 27-31.

miernik decentralizacji finansów publicznych¹⁰. Na rysunku 2 przedstawiono poziom tego miernika dla krajów Unii Europejskiej w latach 2001, 2005 i 2007.

Analizując rys. 2, zwraca się uwagę na istotne zróżnicowanie badanej relacji wśród krajów Unii Europejskiej. Wydatki samorządowe stanowiły w 2001 r. od 1,7 do 54,6% wydatków publicznych, w 2005 r. analizowany wskaźnik zawierał się w przedziale od 1,4 do 62%, a w 2007 r. od 1,4 do 63,1%. W każdym roku najniższe wskaźniki dotyczyły Malty, najwyższe zaś – Danii.

Poziom analizowanej relacji dla Polski sytuował ją w 2001 r. na dwunastej pozycji wśród krajów UE 27 i na czwartej pozycji w UE 12, a w 2005 r. na siódmej pozycji wśród krajów UE 27 oraz na pierwszej pozycji wśród nowych członków unijnych struktur. W 2007 r. Polsce przypadło szóste miejsce w rankingu wskaźnika decentralizacji finansów publicznych krajów UE 27 i niezmiennie pierwsze wśród nowej unijnej „dwunastki”. Wskazuje to na stosunkowo wysoki poziom decentralizacji finansów publicznych w Polsce i istotną pozycję polskiego samorządu jako podmiotu sektora publicznego.

Z zaprezentowanych na rys. 2 danych wynika, iż w większości krajów nastąpił w badanych latach wzrost udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych świadczący o postępującej decentralizacji finansów publicznych w tych krajach. Największy wzrost analizowanej relacji miał miejsce w przypadku Słowacji – o 141% – i Rumunii – o 130%. Był on wyrazem głębokich reform decentralizacyjnych w tych krajach, w trakcie których w 2002 r. na Słowacji utworzono osiem regionów. Ponad 70% wzrost udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych miał miejsce w przypadku Słowacji, ponad 40% – w Hiszpanii i w Polsce, ponad 20% – w Republice Czeskiej i ponad 10% – w Danii, na Łotwie, w Estonii, we Francji i na Cyprze.

W ośmiu krajach nastąpił spadek poziomu badanej relacji, największy w Irlandii – o około 50%, ponad 10% w przypadku Malty i Luksemburga. Są to kraje, w których samorządy mają ograniczone kompetencje. W pozostałych pięciu przypadkach spadki były nieznaczne.

W Irlandii znaczny spadek wydatków samorządowych w relacji do globalnych wydatków publicznych był rezultatem dużo wyższego tempa wzrostu tych ostatnich w badanym okresie. W 2007 r. wartość łącznych wydatków publicznych w Irlandii wzrosła w stosunku do 2001 r. o 74%, podczas gdy wartość samorządowych wydatków publicznych spadła o 13%.

4. Podsumowanie

Przeprowadzona w opracowaniu analiza wskazuje, iż w badanych latach w większości krajów Unii Europejskiej nastąpiło zmniejszenie udziału sektora publicznego w PKB oraz zwiększenie poziomu decentralizacji finansów publicznych. Te ostan-

¹⁰ Zob. E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Politechnika Radomska, Radom 2005, s. 131-135 oraz podana tam literatura.

podlegają ciągłym reformom zmierzającym głównie do decentralizacji, a jednocześnie racjonalizacji gospodarowania w sektorze publicznym. Reformy te przeprowadzane są zarówno w nowych krajach Unii Europejskiej, jak i w grupie krajów „piętnastki”. Teoria i praktyka finansów publicznych potwierdzają bowiem zgodnie, że wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im dysponenci środków i realizatorzy zadań publicznych są bliżej społeczności, na rzecz której działają¹¹.

Korzyści płynące z decentralizacji nabierają szczególnego znaczenia w warunkach kryzysu. Reformy poprawiające efektywność i racjonalność wydatków publicznych są obecnie rozwiązaniem zapewniającym realizację zadań publicznych.

Decentralizacja władzy publicznej w różnych krajach obfituje w doświadczenia zarówno pozytywne, jak i negatywne, które wykazują, iż jest ona warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do poprawy efektywności gospodarowania w sektorze publicznym¹².

Literatura

- 89 200 *Sub-National Authorities in the European Union*, CEMR-Dexia, Paris 2006.
- Cymer A., *Konieczny jest mądry interwencjonizm*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2009, nr 1-2.
- EU Sub-National Governments: 2007 Key Figures*, CEMR-Dexia, Paris 2008.
- EU Sub-National Governments: an Overview*, CEMR-Dexia, Paris 2007.
- Flejterski S., *Finansowe i pozafinansowe czynniki lokalnego rozwoju ekonomicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 426, t. I, Szczecin 2006.
- Local Finance in the Twenty Five Countries of the European Union*, Dexia, Paris 2004.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Politechnika Radomska, Radom 2005.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, SGH, Warszawa 2007.
- Sekuła A., *Bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 401, Szczecin 2005.
- Strahl D., *Metody oceny rozwoju regionalnego*, AE, Wrocław 2006.
- Wróblewski T., *Kryzys może naprawić państwo*, „Rzeczpospolita” 2009, nr 28(8233).
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

¹¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 127.

¹² A. Zalewski, wyd. cyt., s. 18-25.

DECENTRALIZATION – A TOOL OF THE PUBLIC SECTOR FINANCE RATIONALIZATION

Summary

The aim of this paper is to present the public sector sizes and the public finance decentralization level in countries of the European Union and to emphasize the possibility of its usage as a way to improve the rationality of the public finance management in times of crisis. The analysis was concentrated on two indicators showing the public finance condition in the examined countries in years 2001, 2005 and 2007 (public expenditures as % of GDP and municipal expenditures as % of total public expenditures).

The analysis shows that the share of public sector expenditures in the GDP decreased in most EU countries while the level of public finance decentralization increased. These tendencies are definitely positive from the public finance management rationalization point of view.