

**Alicja Kasperowicz-Stępień**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **DECENTRALIZACJA WYDATKÓW PUBLICZNYCH W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **1. Wstęp**

Pojęcie decentralizacji nie zostało jednolicie zdefiniowane w literaturze przedmiotu. Doświadczenie zarówno Polski, jak i pozostałych krajów Unii Europejskiej (UE) wskazuje, że pojęcie decentralizacji ściśle powiązane jest z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego. Tak więc utożsamiane ono jest z potrzebą stworzenia w państwie takiego modelu organizacji administracji publicznej, w którym decyzje dotyczące spraw publicznych podejmowane byłyby możliwie najbliżej miejsca ich realizacji<sup>1</sup>. Umożliwiłyby to lepsze rozpoznanie potrzeb oraz zwiększyłyby przejrzystość, a tym samym i racjonalność wydatkowania środków publicznych<sup>2</sup>. Należy zauważyć, że niniejszy artykuł poświęcony jest problematyce decentralizacji wydatków publicznych w nowo przyjętych państwach UE. Wybór ten podyktowany jest tym, że powyższe państwa przeprowadzały podobne reformy o charakterze ustrojowym oraz ekonomicznym w celu przejścia z torów gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową. Stąd też na podstawie danych Eurostatu dokonano w nim oceny stopnia decentralizacji wydatków publicznych w Polsce na tle nowo przyjętych państw UE.

### **2. Istota procesu decentralizacji**

Zgodnie z *Encyklopedią Powszechną PWN* decentralizacja rozumiana jest jako „proces przekazywania zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, łącznie z rozszerzaniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i ad-

<sup>1</sup> Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001, s. 12.

<sup>2</sup> Zob. szerzej S. Owsiak, *Finanse publiczne teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 126-128.

ministracyjnej; również zespół elementów organizacyjnych charakteryzujących sytuację prawną jednostek państwowych powstałą w wyniku tego procesu<sup>3</sup>.

Jak wynika z tej definicji, pojęcie decentralizacji utożsamiane jest z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego. A zatem decentralizacja powinna zawierać<sup>4</sup>:

1) proces przekazania ze szczebla centralnego na szczebel lokalny określonych zadań;

2) wyposażenie władz lokalnych w odpowiedni majątek oraz uprawnienia gwarantujące im samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach terenu;

3) zapewnienie organom lokalnym odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki.

Stąd też, jak wynika z przedstawionych rozważań, na skutek procesów decentralizacji, w strukturze administracji publicznej następuje podział zarówno zadań, jak i instrumentów finansowych służących do ich realizacji pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Należy jednak zauważyć, że prawidłowo realizowany proces decentralizacji powinien zawierać<sup>5</sup>:

- decentralizację ustrojową, która zapewnia wybór w sposób demokratyczny organów przedstawicielskich w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ustrojową niezależność od państwa;
- decentralizację administracyjną, która zakłada przyznanie samorządowi terytorialnemu zadań i administracyjnych instrumentów ich realizacji, stosownych do charakteru i szczebla poszczególnych jednostek tego samorządu;
- decentralizację finansową (zwaną decentralizacją finansów publicznych), która oznacza przekazanie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego odpowiednich publicznych zasobów finansowych i władztwa do dysponowania nimi.

Niniejszy artykuł poświęcony jest głównie decentralizacji finansów publicznych. Należy zauważyć, że do pomiaru stopnia decentralizacji finansów publicznych powszechnie wykorzystuje się wskaźnik udziału wydatków jednostek samorządu terytorialnego w PKB. Stąd też decentralizacja wydatków publicznych jest podstawowym elementem decentralizacji finansów publicznych.

### **3. Udział wydatków publicznych w PKB w nowo przyjętych krajach UE**

Wydatki publiczne są jednym z głównych narzędzi oddziaływania państwa na gospodarkę. Powszechnie stosowanym miernikiem oceny zakresu oddziaływania państwa na gospodarkę jest relacja wielkości wydatków publicznych do PKB.

<sup>3</sup> *Encyklopedia powszechna PWN*, t. I, wyd. 2, Warszawa 1983, s. 582, cyt. za: M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Kraków 2002, s. 16.

<sup>4</sup> N. Gail, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993, s. 12 i nast.

<sup>5</sup> J.G. Alegre, *Decentralization and the Composition of Public Expenditure in Spain*, European University Institute Department of Economics, November 15, 2006.

Tabela 1. Wydatki publiczne jako % PKB w krajach Unii Europejskiej

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE (27 krajów)	:	:	46,7	47,3	46,8	46,9	46,3	45,7
Bułgaria	:	:	40,3	40,3	39,7	39,3	36,5	41,5
Czechy	41,8	44,5	46,3	47,3	45,1	45,0	43,8	42,6
Estonia	36,5	35,1	35,9	34,9	34,1	34,0	34,2	35,5
Cypr	37,0	38,2	40,2	45,0	42,8	43,6	43,4	43,0
Łotwa	37,3	34,6	35,6	34,8	35,8	35,6	37,9	37,7
Litwa	39,1	36,8	34,7	33,2	33,3	33,3	33,6	35,2
Węgry	46,5	47,3	51,4	49,1	48,9	50,1	51,9	49,8
Malta	41,0	43,1	43,2	47,8	45,4	44,7	43,6	42,4
Polska	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,3	43,8	42,0
Rumunia	40,6	38,8	39,6	33,6	33,6	33,5	35,3	37,3
Słowenia	46,7	47,6	46,3	46,4	45,8	45,3	44,5	42,4
Słowacja	50,9	44,6	45,1	40,1	37,7	38,1	37,1	34,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), 12.04.2009.

Jak wynika z tab. 1, w Polsce udział wydatków publicznych w PKB w latach 2000-2007 kształtował się na nieznacznie niższym poziomie aniżeli średni poziom charakterystyczny dla krajów UE. Tak więc na podstawie danych zamieszczonych w tab. 1 można wywnioskować, że Polska należy do grona nowo przyjętych państw UE o wysokim udziale wydatków publicznych w PKB. A zatem rozmiar wydatków publicznych świadczy o opiekuńczym charakterze polityki fiskalnej realizowanej w większości nowo przyjętych państwach UE<sup>6</sup>. Należy zauważyć, że wysoki udział wydatków publicznych w PKB jest wynikiem doktryn politycznych realizowanych w tych krajach w poprzednich okresach.

#### 4. Decentralizacja wydatków publicznych

Podstawowym funduszem sektora finansów publicznych jest budżet (centralny) państwa. Jednakże oprócz budżetu państwa funkcjonują budżety samorządowe, fundusze celowe oraz inne fundusze publiczne. Jak już wcześniej zostało zaznaczone, o stopniu decentralizacji finansów publicznych informuje w głównej mierze udział jednostek samorządu terytorialnego w wydatkowaniu środków publicznych. Zatem w celu rozpoznania stanu zaawansowania procesu decentralizacji finansów publicznych, niezbędne jest zbadanie, jaka część PKB wydatkowana jest przez szczeble centralny oraz lokalny.

Na podstawie danych zawartych w tab. 2 można stwierdzić, że w Polsce wielkość wydatków budżetu państwa w relacji do PKB kształtowała się na poziomie bardzo

<sup>6</sup> K. Polarczyk, *Wydatki publiczne w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, INFOS, BAS nr 22, 2007.

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa jako % PKB w krajach UE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE (27 krajów)	:	:	25,3	25,4	25,4	25,5	25,2	25,1
Bułgaria	:	:	25,8	28,3	26,9	27,0	26,1	29,7
Czechy	31,1	34,0	34,6	35,1	32,2	31,7	30,5	30,1
Estonia	27,9	26,2	27,2	26,5	25,4	25,4	25,9	26,3
Cypr	32,7	33,8	35,3	39,7	37,1	37,2	36,9	37,2
Łotwa	19,7	18,0	19,1	20,0	20,9	21,5	23,2	23,0
Litwa	21,4	18,3	21,6	20,8	21,0	20,6	20,8	20,8
Węgry	29,3	30,8	33,4	31,0	31,6	32,6	35,9	32,5
Malta	40,9	42,9	43,0	47,6	45,2	44,5	43,4	42,2
Polska	22,9	25,0	25,5	26,7	24,6	24,4	24,9	24,2
Rumunia	:	21,2	21,8	20,3	20,0	19,7	20,4	21,5
Słowenia	29,6	30,4	29,4	29,7	29,3	29,6	28,2	26,1
Słowacja	38,4	30,9	30,9	25,5	24,6	21,1	21,4	19,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), 12.04.2009.

zblizonym do średniej UE. Istotną rolę w wydatkowaniu środków publicznych budżet państwa odgrywał w takich krajach, jak: Cypr, Malta oraz Słowacja. Stąd też powyższe kraje cechuje niski poziom decentralizacji wydatków publicznych, co potwierdza również występujący w powyższych państwach niski udział jednostek samorządu terytorialnego w wydatkowaniu środków publicznych (zob. tab. 3).

Należy zauważyć, że w Polsce poziom wydatków realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego kształtował się zdecydowanie powyżej średniego poziomu

Tabela 3. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego jako % PKB w krajach UE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE (27 krajów)	:	:	11,1	11,3	11,4	11,4	11,3	11,2
Bułgaria	:	:	7,6	6,4	6,8	6,6	6,8	7,2
Czechy	9,6	10,1	11,0	13,3	12,6	11,8	12,1	11,2
Estonia	8,5	10,1	10,4	9,6	9,6	9,5	9,3	9,8
Cypr	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	2,2	2,0	2,0
Łotwa	9,7	9,6	10,2	9,4	10,0	9,4	10,5	11,3
Litwa	9,1	10,1	9,5	9,0	8,9	8,1	8,5	8,4
Węgry	11,6	11,8	12,9	13,1	12,8	12,9	12,9	11,7
Malta	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Polska	13,4	14,0	13,5	12,9	12,9	13,1	13,6	13,3
Rumunia	:	6,5	6,6	6,7	7,0	7,1	8,3	9,8
Słowenia	8,4	8,6	8,7	8,7	8,6	8,6	8,7	8,4
Słowacja	2,7	3,0	3,6	7,3	6,4	6,7	6,6	6,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), 12.04.2009.

charakterystycznego dla krajów UE (zob. tab. 3). Ponadto udział władz lokalnych w wydatkowaniu środków publicznych w Polsce jest najwyższy w porównaniu z innymi, nowo przyjętymi państwami UE. Wysoki stopień decentralizacji wydatków publicznych charakterystyczny jest również dla takich krajów, jak: Węgry, Czechy, Estonia Litwa, Łotwa, Słowenia, a w ostatnich latach także Rumunia. Należy jednak zauważyć, że na podstawie zaprezentowanych danych nie da się w sposób jednoznaczny stwierdzić postępującej decentralizacji w krajach UE. Dane w przypadku poszczególnych państw znacznie się wahają, wykazując na przemian tendencje wzrostowe oraz spadkowe.

## 5. Podsumowanie

Jak wynika z przedstawionych rozważań, Polska, podobnie jak i pozostałe nowo przyjęte kraje UE, prowadzi politykę fiskalną o charakterze opiekuńczym. Świadczy o tym wysoki udział wydatków publicznych w relacji do PKB. Z kolei, co się tyczy procesu decentralizacji wydatków publicznych, trzeba zauważyć, że Polska należy do grona nowo przyjętych państw UE charakteryzujących się najwyższym stopniem decentralizacji. Decyduje o tym znaczny udział władz lokalnych w wydatkowaniu środków publicznych.

## Literatura

- Alegre J.G., *Decentralization and the Composition of Public Expenditure in Spain*, European University Institute Department of Economics, November 15, 2006.
- Encyklopedia powszechna PWN*, t. I, wyd. 2, Warszawa 1983.
- Gail N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Kraków 2002.
- Owsiak S., *Finanse publiczne teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Polarczyk K., *Wydatki publiczne w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, INFOS, BAS nr 22, 2007. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), 12.01.2009.

## DECENTRALIZATION OF PUBLIC EXPENDITURES IN SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

### Summary

The meaning of the decentralization is not clearly defined in literature. The experience of Poland and other European Union (EU) countries shows that decentralization is closely related with to the development of local government. This paper discusses the decentralization problem and shows that the main indicator to measure the level of decentralization is a relation between public expenditures and GDP. The article presents the role of local government of the new EU countries in public expenditures.