

Alojzy Zalewski
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

DECENTRALIZACJA A EFEKTYWNOŚĆ SEKTORA PUBLICZNEGO

Dość powszechnie uważa się, że decentralizacja sektora publicznego przyczynia się do poprawy efektywności i jakości świadczonych przez niego usług oraz do lepszego ich dostosowania do potrzeb społecznych. Zapomina się przy tym, że korzyści nie uzyskuje się automatycznie, lecz w określonych warunkach, których spełnienie determinuje osiągnięcie celów decentralizacji. W niniejszym opracowaniu wskazano te warunki, a także potencjalne korzyści decentralizacji oraz zagrożenia z nią związane.

W literaturze przedmiotu występuje zgodność poglądów, że spośród ekonomicznych funkcji państwa: stabilizacyjnej, redystrybucyjnej i alokacyjnej decentralizacja może dotyczyć jedynie tej ostatniej, a pozostałe dwie powinny być domeną rządu centralnego.

Decentralizacja polega na ustawowym podziale władzy politycznej, fiskalnej i administracyjnej pomiędzy rząd i samorządy terytorialne. Opiera się ona na podziale kompetencji i zadań między te szczeble władzy. Ten podział stanowi podstawę decentralizacji finansów publicznych, czyli decentralizacji decyzji o wydatkowaniu środków publicznych. Sprzyja to ich racjonalnemu wykorzystaniu. Teoria i praktyka finansów publicznych zgodnie potwierdzają prawidłowość, że wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im bliżej społeczności, na rzecz której działają są dysponenti środków i realizatorzy zadań publicznych [6, s. 101]. Istota tej prawidłowości polega po prostu na lepszym rozpoznaniu potrzeb i lepszej alokacji środków. Ważnym czynnikiem jest również kontrola wydatkowania środków przez społeczność lokalną.

Powyższa prawidłowość stanowiła podstawę do sformułowania zasady subsydiarności (pomocniczości) zawartej w artykule 4 Europejskiej karty samorządu

lokalnego. Stwierdza ona, że generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te władze, które znajdują się najbliżej obywateli [3]. Zasada ta jest w gruncie rzeczy ogólną wytyczną do dokonywania podziału kompetencji między władze publiczne, lecz nie określa, jak należy to czynić. Bardziej konkretne wskazania można znaleźć w literaturze dotyczącej teorii federalizmu fiskalnego. Wykorzystuje ona kryteria efektywności do przypisywania poszczególnych rodzajów działalności sektora publicznego i źródeł dochodów odpowiednim szczeblom władzy publicznej w państwach federalnych.

Realizacja funkcji alokacyjnej polega m.in. na dostarczaniu tych dóbr i usług, których rynek, z różnych przyczyn, nie jest w stanie wytworzyć w ogóle (dobra publiczne) lub w optymalnych ilościach (występowanie efektów zewnętrznych w produkcji lub konsumpcji) oraz po cenach optymalnych (monopole). Decentralizacja tej funkcji wymaga przypisania poszczególnym szczeblom władz publicznych odpowiedzialności za zaspokojenie określonych potrzeb społecznych. Jest to równoznaczne z nałożeniem na te władze obowiązku dostarczenia ludności określonej ilości różnych dóbr i usług publicznych. W związku z tym powstaje problem ich rozdziału między władze państwowe i władze samorządowe.

Przestrzenna alokacja zdolności produkcyjnych przez rynek, czyli rozmieszczenie firm w przestrzeni, dokonuje się z punktu widzenia minimalizacji kosztów produkcji i dystrybucji [7, s. 577], wyznaczającej przestrzenny zasięg oddziaływania poszczególnych przedsiębiorstw, czyli promień ich rynku. Wykorzystanie tego kryterium w sektorze publicznym jest ograniczone, ponieważ kryterium efektywności ekonomicznej nie może mieć decydującego znaczenia w wyborze systemu organizacji zaspokajania potrzeb społecznych, gdyż pozbawiałoby dostępu do różnych usług publicznych ludność mieszkającą w mniejszych jednostkach osadniczych. W takich przypadkach ważniejsze jest kryterium sprawiedliwości społecznej i równości w dostępie do podstawowych usług społecznych. Nie jest również możliwe zastosowanie kryterium minimalizacji kosztów produkcji i dystrybucji w monopolach naturalnych (np. wodociągach i kanalizacji), charakteryzujących się malejącym kosztem jednostkowym. Mimo to istnieje minimalna wielkość podmiotu świadczącego usługi publiczne.

Na gruncie federalizmu fiskalnego poszukiwano odpowiedzi na pytanie, jaki podział kompetencji i zadań między poszczególne szczeble władzy zapewni najbardziej efektywne dostosowanie usług publicznych do preferencji społecznych. Przybliżoną odpowiedź daje zasada równoważności fiskalnej (*principle of fiscal equivalence*) sformułowana przez M. Olsona. Według tej zasady dostarczanie dóbr publicznych będzie najbardziej efektywne w warunkach, w których obszar zasięgu każdego dobra publicznego będzie zgodny z obszarem działania władzy publicznej dostarczającej to dobro [5]. Zgodność ta dotyczy w gruncie rzeczy zgodności korzyści z dobra publicznego z kosztami jego dostarczenia, ponoszonymi przez odpowiednią władzę. Jeżeli korzyści z dobra publicznego wykraczają poza obszar administracyjny danej jednostki terytorialnej, to mamy do czynienia z korzyściami

zewnątrznymi i wskutek tego zbyt mało tego dobra będzie dostarczane. W przeciwnym przypadku produkcja dobra publicznego również nie będzie optymalna. Ogólnie można stwierdzić, że w warunkach rozbieżności między obszarami administracyjnymi a obszarami zasięgów dóbr publicznych będą występować systematyczne siły przeciwdziałające efektywności alokacyjnej [5].

Omawiane rozbieżności i powodowane przez nie ujemne skutki stanowią ekonomiczne uzasadnienie dla utworzenia kilku szczebli władz publicznych. Dzięki temu każde dobro publiczne będzie mogło być przypisane temu szczeblowi władzy publicznej, którego obszar najbardziej pokrywa się z zasięgiem tego dobra.

Zasada odpowiedniości (*correspondence principle*) sformułowana przez W. Oatesa łączy wielkość rządu, podległy mu obszar z obszarem oddziaływania korzyści z dostarczanych dóbr [4, s. 87-88]. Z tego wynika, że odpowiedzialność za usługi publiczne powinna być przypisana do tego szczebla władzy, w którego granicach zamieszkują beneficjenci tych usług. Widać więc, jak ważnym kryterium podziału kompetencji i zadań między poszczególne szczeble władzy publicznej jest przestrzenny zasięg korzyści z konsumpcji/korzystania z różnych dóbr i usług publicznych. Należy jednak dodać, że kierowanie się wyłącznie tym kryterium mogłoby doprowadzić do utworzenia nadmiernej liczby szczebli władz publicznych i zbyt dużej liczby jednostek administracyjnych na każdym jej poziomie poniżej centralnego. Wskutek tego mogłoby w krańcowych przypadkach dojść do sytuacji, w której koszty administracyjne pochłonęłyby większość środków będących w dyspozycji poszczególnych jednostek administracyjnych. Z tego punktu widzenia wydaje się, że liczba powiatów jest w Polsce zbyt duża, o czym świadczy wysoki udział wydatków administracyjnych w całości ponoszonych przez nie wydatków. Aby nie dopuścić do nadmiernego rozdrobnienia struktury administracyjnej, uwzględnia się również koszty usług publicznych i możliwości ich obniżki w miarę zwiększania ilości usług, czyli korzyści skali produkcji. Porównując koszty i korzyści usług publicznych, można by określić optymalną ekonomicznie wielkość jednostki administracji publicznej na każdym poziomie. Wyznaczałby ją punkt zrównania społecznych kosztów krańcowych ze społecznymi korzyściami krańcowymi. Należy jednak podkreślić, że podział odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych między władze centralne, regionalne i lokalne odzwierciedla w większym stopniu doświadczenia historyczne i tradycje niż kryteria efektywności ekonomicznej [1, s. 13]. Nie jest to rozwiązanie optymalne ekonomicznie i społecznie, o czym świadczy odtworzenie w Polsce powiatów historycznych. Utworzono je w innej epoce historycznej, a ich wielkość dostosowano do istniejących wówczas technik transportu i łączności. We współczesnych warunkach sprawnych i szybkich systemów transportowych oraz wysoko zaawansowanych technologii informacyjnych, w tym Internetu, taki podział jest anachroniczny i powoduje nadmierne koszty.

Kierując się omówionymi kryteriami, można przypisać poszczególnym szczeblom władzy publicznej określone dobra i usługi w zależności od ich zasięgu przestrzennego lub odpowiedniej relacji kosztów i korzyści. Są jednak usługi, łączące

cechy dóbr prywatnych i publicznych, zaliczane także do kategorii dóbr szczególnie korzystnych społecznie, jak edukacja i ochrona zdrowia. W ich świadczeniu uczestniczą różne szczeble władzy publicznej, tj. władze państwowe i władze samorządowe. Władze państwowe prowadzą politykę i określają standardy usług, a władze samorządowe i podmioty świadczące usługi społeczne realizują tę politykę. Takie rozwiązanie jest niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług oraz równego dostępu do nich.

Wymienione wyżej formy decentralizacji mają zróżnicowany charakter i zakres. Decentralizacja administracyjna jest w istocie rzeczą dekoncentracją władzy państwowej, polegającą na utworzeniu regionalnych organów tej władzy, podległych rządowi i realizujących jego funkcje w terenie. Decentralizacja polityczna polega na ustawowym określeniu i przekazaniu określonych kompetencji i zadań w sprawach administracyjnych, społecznych i gospodarczych poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego. Dzięki temu władze samorządowe uzyskują uprawnienia do samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach wchodzących w zakres ich kompetencji. Z kolei decentralizacja fiskalna (finansowa) określa zakres władztwa podatkowego poszczególnych szczebli władz publicznych oraz zasady ich zasilania finansowego, a także uprawnienia w zakresie wydatków publicznych. W literaturze można spotkać również pojęcie decentralizacji ekonomicznej [1, s. 18], będącej najgłębszą formą decentralizacji, przekazującą decyzje ekonomiczne na rynku konsumentowi. Realizuje się ona najlepiej w warunkach konkurencji doskonałej, zapewniając nieograniczony wybór konsumenta.

Z decentralizacją wiąże się różnorakie korzyści, 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,
- zwiększenia odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych dzięki ściślejszemu i przejrzystszyemu powiązaniu korzyści lokalnych usług publicznych z ich kosztami,
- pobudzania konkurencji między jednostkami terytorialnymi,
- zmniejszenia sektora publicznego w gospodarce i poprawy jej efektywności,
- zmiany orientacji w podejściu do klienta i traktowanie go nie jak konsumenta, lecz jak obywatela [8, s. 6].

Decentralizacja towarzyszy z reguły demokratyzacji krajów przechodzących od reżimów autorytarnych lub totalitarnych do rządów demokratycznych. W tym kontekście jest ona elementem mechanizmu negocyjacyjnego rozwiązywania konfliktów między rządzącymi i rządzonymi, umożliwiającego tym ostatnim udział w procesach podejmowania decyzji, co sprzyja stabilizacji politycznej [2, s. 2]. Sama decentralizacja władzy nie zapewnia jeszcze partycypacji społecznej. Wymagane jest również stworzenie przez władze państwowe odpowiednich zasad i regulacji prawnych, a przez władze samorządowe określenie właściwych form i mechani-

zmów partycypacji, np. okresowego organizowania przez te władze zebrań otwartych dla publiczności i na jej życzenie, tworzenia stowarzyszeń lokalnych (dzielnicowych) oceniających usługodawców oraz różnych form konsultacji społecznych, corocznych ocen jakości usług itp. Należy jednak dodać, że instytucjonalizacja partycypacji społecznej pociąga za sobą określone koszty związane z organizacją ludzi, zbieraniem informacji, organizowaniem zebrań, a także z trudnościami w podejmowaniu decyzji. Korzyści z partycypacji wynikają z zaangażowania obywateli w sprawy publiczne i polegają na lepszym zarządzaniu i poprawie jakości usług. Nie są jednak wystarczające do wzbudzenia pożądanej aktywności społecznej, której niepodobna osiągnąć w warunkach upartyjnienia państwa i braku zaufania obywateli do rządzących. Bez zasadniczej zmiany tej sytuacji partycypacja społeczna pozostanie w naszym kraju kolejnym niespełnionym życzeniem.

Odgórnie zaspokajanie potrzeb społecznych nie jest w stanie uwzględnić lokalnego i regionalnego zróżnicowania preferencji ludności. Wskutek tego nie spełnia warunku optymalnej alokacji zasobów. Decentralizacja przyczynia się do poprawy efektywności alokacji dzięki lepszemu dostosowaniu usług publicznych do potrzeb społecznych. Menedżerowie i urzędnicy niższych szczebli władzy publicznej bowiem mają lepszą wiedzę o lokalnych warunkach i potrzebach, wyborcy mają do nich lepszy dostęp, co umożliwi właściwe reagowanie na potrzeby społeczne. Istnieją jednak granice decentralizacji, wyznaczone przez efektywność produkcyjną określającą warunki minimalizacji kosztów usług publicznych dzięki korzyściom skali.

Decentralizacja może prowadzić nie tylko do lepszego dostosowania usług publicznych do potrzeb społecznych, lecz także do pogorszenia jakości tych usług w różnych jednostkach terytorialnych. Wyrazem tego mogą być dysproporcje regionalne i lokalne w poziomie zaspokojenia różnych potrzeb społecznych. Jeżeli z kolei decentralizacja polega na przekazaniu władzy publicznej przez krajowe elity polityczne lokalnym i regionalnym elitom politycznym, to oznacza zwiększony dostęp tych elit do lokalnych i regionalnych zasobów publicznych, co w konsekwencji może zwiększać podatność na korupcję [2, s. 31]. Decentralizacja wzbogaca wiedzę lokalnych i regionalnych decydentów o kosztach usług publicznych, dzięki temu stwarza bodźce do ich obniżki oraz zwiększa poczucie odpowiedzialności za racjonalne zaspokajanie różnych potrzeb społecznych.

Teoria zakłada, że decentralizacja pobudza konkurencję między jednostkami terytorialnymi, mogącą przynieść analogiczne korzyści z poprawy alokacji zasobów w sektorze publicznym jak rynek konkurencyjny w sektorze prywatnym. Jest to niewątpliwie pożądane, ale w sektorze publicznym występują liczne ograniczenia konkurencji. W większości gminy są zbyt małe, aby można było na ich terenie wprowadzić konkurencję między usługodawcami. Wynika to z niedostatecznego popytu lokalnego, którego wielkość nie uzasadnia utworzenia zakładu nie tylko optymalnej, ale i minimalnej wielkości. Dotyczy to w pierwszej kolejności szkół i szpitali. Konkurencja może również powodować wzrost kosztów niektórych usług

na skutek utraty korzyści skali i duplikacji kosztów stałych. Jaskrawym tego przykładem może być wprowadzenie konkurencji w wodociągach i kanalizacji. Przyczyniłaby się ona do znacznego wzrostu kosztów i cen tych usług. Ponadto konkurencja instrumentami finansowymi (okresowe zwolnienia podatkowe, różnego rodzaju ulgi itp.) może prowadzić do gry o sumie zero, tzn. korzyści danej jednostki terytorialnej są osiąmane kosztem strat innej lub innych jednostek [9, s. 51]. Taka sytuacja występuje dość często w gminach wchodzących w skład aglomeracji miejskich.

Wpływ decentralizacji na zmniejszenie udziału sektora publicznego w gospodarce wiąże się z tym, że ułatwia ona prywatyzację, która niejako aksjomatycznie przyczynia się do poprawy efektywności gospodarki. Sytuacja w rzeczywistości nie jest tak jednoznaczna, ponieważ nie forma własności, lecz konkurencja o tym decyduje.

Nastawienie na obsługę obywatela zamiast na konsumenta ma również swoje ograniczenia, ponieważ wyborów nie dokonują obywatele, lecz ich reprezentanci wybrani do władz gminy, powiatu i województwa, a ich interesy wcale nie muszą być zgodne z interesami reprezentowanych przez nie społeczności.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że decentralizacja stwarza warunki do poprawy efektywności alokacyjnej sektora publicznego dzięki zwiększeniu możliwości lepszego dostosowania usług publicznych do potrzeb społecznych, ale jej nie gwarantuje. Nie ma jednak bezpośredniego wpływu na efektywność produkcyjną, choć, jak wykazują doświadczenia, decentralizacja odpowiednich uprawnień do jednostek operacyjnych (szkoły, szpitale), przy jednocześnie jasno określonej ich odpowiedzialności za uzyskiwane wyniki, przyczynia się również do poprawy efektywności produkcyjnej [2, s. 5]. Doświadczenie wskazuje również, że najbardziej efektywną formą decentralizacji ochrony zdrowia jest przekazanie decyzji pacjentowi i zapewnienie mu pełnej swobody wyboru zarówno instytucji leczniczej, jak i lekarza oraz przejście z finansowania nakładów na finansowanie wyników, czyli na finansowanie usług medycznych. Z tego wynika, że najefektywniejszą formą decentralizacji jest decentralizacja ekonomiczna przekazująca klientowi decyzję wyboru.

Decentralizacja władzy publicznej w różnych krajach, w tym również w krajach niemających ugruntowanej tradycji demokratycznej, obfituje w doświadczenia zarówno pozytywne, jak i negatywne. Wyrazem tych pierwszych jest uzyskiwanie efektów lepszych od spodziewanych, w drugich zaś efekty są odległe od oczekiwań, a często rozmiągają się z nimi. Analiza przyczyn efektów negatywnych umożliwia określenie głównych czynników zagrażających osiągnięciu celów decentralizacji:

- brak warunków i mechanizmów sprzyjających zwiększaniu partycypacji społecznej w życiu publicznym;
- tworzenie się lokalnych i regionalnych elit władzy reprezentujących w większym stopniu interesy własne i partyjne niż interesy społeczne;

- występowanie zjawisk nepotyzmu, klientelizmu i korupcji;
- tworzenie się w określonych przypadkach czegoś na podobieństwo systemu łupów (*spoils system*) funkcjonującego w USA w XIX wieku;
- dominacja, np. w Polsce, kryterium przynależności partyjnej nad kryterium fachowości w obsadzaniu nie tylko kierowniczych stanowisk w administracji państwowej i samorządowej;
- konkurencja instrumentami finansowymi między jednostkami terytorialnymi prowadząca się najczęściej do gry o sumie zero.

Z powyższych rozważań wynika, że decentralizacja jest warunkiem koniecznym poprawy efektywności usług publicznych, ale jej nie gwarantuje. Do tego potrzebne jest spełnienie wielu dodatkowych warunków, co, jak pokazuje praktyka, wcale nie jest łatwe.

Literatura

- [1] Bailey S. J., *Local Government Economic. Principles and Practice*, MacMillan Press Ltd., Houndmills 1999.
- [2] Burki S. J., Perry G. E., Dillinger W. R., *Beyond the Center: Decentralizing the State*, The World Bank, Washington D.C. 1999.
- [3] DZU z dnia 25 listopada 1994 r.
- [4] Fisher R. C., *State and Local Public Finance*, Scott, Foresman and Company, Glenview 1988.
- [5] Olson M., *The Principle of Fiscal Equivalence, The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, „American Economic Review” May 1969.
- [6] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- [7] Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1999.
- [8] Ugaz C., *Decentralization and the Provision and Financing of Social Services: Concepts and Issues*, UNU/WIDER, Helsinki 1997.
- [9] Zalewski A., *Efektywność stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] *Decyzje strategiczne w gospodarce regionalnej*, red. R Krupski, E. Tyszkiewicz, I-BIS, Wrocław 1996.

DECENTRALIZATION AND EFFICIENCY OF THE PUBLIC SECTOR

Summary

It is usually claimed that the decentralization of the public sector contributes to the improvements in efficiency and quality of its services and their responsiveness to social needs. These are expected outcomes rather than real ones. Research findings indicate that decentralization is a necessary, but not sufficient condition for the attainment of its benefits. Improvement in efficiency and quality of public services requires the fulfillment of many additional conditions which eliminate potential threats to decentralization like improper assignment of authority to levels of government, alienation of power, corruption, nepotism, clientelism etc.