Alicja Kasperowicz-Stępień
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

DECENTRALIZACJA WYDATKÓW PUBLICZNYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. 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 administracyjnej; również zespół elementów organizacyjnych charakteryzujących sytuację prawną jednostek państwowych powstałą w wyniku tego procesu" (*Encyklopedia* 1983).

Należy zauważyć, że pojęcie decentralizacji utożsamiane jest z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny najczęściej definiowany jest bowiem jako zdecentralizowana, niepodporządkowana hierarchicznie rządowi centralnemu część administracji publicznej, z własnymi wybieralnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi (Izdebski 1997, s. 139). Stąd też K. Surówka uważa, że z definicji samorządu terytorialnego wynika, iż jest on formą przekazywania zadań i środków finansowych na niższe szczeble administracji publicznej (Surówka 1999, s. 11). Z kolei E. Chojna-Duch decentralizację definiuje jako proces przekazywania na rzecz samorządu terytorialnego odpowiednich zasobów pieniężnych i władztwa do dysponowania nimi (Kosiedowski (red.) 2005, s. 131). A zatem decentralizacja powinna zawierać w sobie (Gajl 1993, s. 12):

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 na prowadzenie własnej polityki.

Stąd też, jak wynika z powyższych rozważań, na skutek procesów decentralizacji w strukturze administracji publicznej następuje podział zarówno zadań, jak i instrumentów finansowych służących do ich wykonania, pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Należy jednak zauważyć, że prawidłowy proces decentralizacji powinien zawierać w sobie (Allegre 2005):

- 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 do ich wykonania, 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.

2. Międzynarodowe standardy oraz mierniki decentralizacji finansów publicznych

W epoce postępującej globalizacji istotne znaczenie w procesie decentralizacji odgrywają standardy międzynarodowe. W przypadku krajów Unii Europejskiej obowiązują głównie standardy europejskie, takie jak Europejska karta samorządu terytorialnego (EKST) bądź opracowywany projekt Europejskiej karty samorządu regionalnego (EKSR).

EKST jest konwencją międzynarodową przyjętą w Strasburgu 15.10.1985 r., która weszła w życie 01.09.1988 r. Zawiera ona zbiór normatywnych standardów międzynarodowych w zakresie decentralizacji finansów publicznych. Należy zauważyć, że z art. 9 EKST wynikają następujące zasady organizacji finansów lokalnych i decentralizacji finansów publicznych (Ruśkowski 2010):

- zasada subsydiarności, tj. prawa społeczności lokalnych do posiadania własnych zasobów niezbędnych do wykonywania uprawnień;
- zasada adekwatności, tj. dostosowanie wysokości zasobów JST do ich uprawnień,
- zasada autonomii podatkowej w granicach ustaw;
- zasada zróżnicowania i elastyczności systemów finansowania JST;
- zasada solidarności;
- zasada konsultacji JST;
- zasada ograniczonego stosowania dotacji celowych;
- zasada dostępu JST do narodowego rynku kapitałowego.

Zakres decentralizacji zależy od stopnia wywiązywania się przez dany kraj ze zobowiązań wynikających z art. 9 EKST.

Wśród standardów, postulatów niemających charakteru obowiązującego, można wyróżnić EKSR. EKSR jest projektem konwencji międzynarodowej przyjętym na VI sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniach 03–05.06.1997 r. w Strasburgu. Podobnie jak i EKST porusza ona problem samodzielności finansowej regionów (Ruśkowski 2010). Jednakże ze względu na poważne różnice, co do kształtu regionalizacji i roli regionów w Europie, nadanie EKSR normatywnego charakteru, jaki posiada EKST, jest procesem trudnym.

Decentralizacja finansów publicznych jest procesem złożonym. Powszechnie stosowanym miernikiem procesu decentralizacji jest wskaźnik wskazujący stosunek wydatków samorządu terytorialnego do produktu krajowego brutto (PKB). Wzrost wielkości powyższego wskaźnika świadczy o procesie postępującej decentralizacji finansów publicznych w danym kraju i odwrotnie – niski poziom wskaźnika informuje o wysokim stopniu centralizacji systemu finansów publicznych. Wskaźnikiem wspomagającym do pomiaru stopnia decentralizacji jest wskaźnik udziału wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych ogółem. Informuje on, jaka część wydatków publicznych (zadań publicznych) realizowana jest przez szczebel samorządowy.

3. Analiza stopnia decentralizacji wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej

Jak już wcześniej zostało zaznaczone, o stopniu decentralizacji finansów publicznych informuje w głównej mierze udział jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych. W celu rozpoznania stanu zaawansowania procesu decentralizacji finansów publicznych w krajach UE, niezbędne jest zbadanie, jaka część PKB wydatkowana jest przez samorząd lokalny. Należy zauważyć, że w Polsce poziom wydatków realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego kształtował się zdecydowanie powyżej średniego poziomu charakterystycznego dla krajów unitarnych UE (tab. 1). Wśród unitarnych krajów UE najwyższy stopień decentralizacji finansów publicznych występował głównie w krajach skandynawskich (Finlandia, Szwecja Dania), natomiast najniższy – w Grecji, na Malcie oraz Cyprze.

O stopniu decentralizacji informuje również udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych ogółem. Należy zauważyć, że w Polsce powyższy wskaźnik, podobnie jak i wskaźnik udziału wydatków publicznych w PKB, kształtował się również powyżej średniego poziomu charakterystycznego dla krajów unitarnych UE. Ponadto udział władz lokalnych w wydatkowaniu środków publicznych w Polsce jest najwyższy w porównaniu z innymi, nowo przyjętymi

państwami UE. Podobnie jak i w przypadku poprzedniego wskaźnika do krajów o wysokim stopniu decentralizacji należy zaliczyć Finlandię Szwecję Danię. Z kolei najniższy poziom wskaźnika odnotowano w Grecji, na Malcie i Cyprze. Wśród państw nowo przyjętych, wysoki stopień decentralizacji wydatków publicznych charakterystyczny jest dla: Węgier, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Słowenii, a w ostatnich latach także Rumunii.

Tabela 1. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego jako % PKB w krajach UE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	–	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	10,1	11,0	13,3	12,6	11,8	12,1	11,2
Dania	31,9	32,7	33,5	33,4	33,2	33,4	32,0
Estonia	10,1	10,4	9,6	9,6	9,5	9,3	9,8
Irlandia	13,8	14,4	14,1	14,4	6,4	6,6	7,1
Grecja	2,5	2,6	2,4	2,7	2,5	2,7	2,6
Francja	9,7	10,0	10,3	10,7	10,9	11,0	11,2
Włochy	14,7	14,9	15,0	15,5	15,5	15,5	15,0
Cypr	1,7	1,7	1,8	1,9	2,2	2,0	2,0
Łotwa	9,6	10,2	9,4	10,0	9,4	10,5	11,3
Litwa	10,1	9,5	9,0	8,9	8,1	8,5	8,4
Luksemburg	5,7	5,9	5,8	5,5	5,3	4,8	5,0
Węgry	11,8	12,9	13,1	12,8	12,9	12,9	11,7
Malta	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Holandia	15,8	16,3	16,8	16,2	15,8	15,3	15,3
Polska	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
Portugalia	6,3	6,4	6,0	5,9	6,2	6,0	6,1
Słowenia	8,6	8,7	8,7	8,6	8,6	8,7	8,4
Słowacja	3,0	3,6	7,3	6,4	6,7	6,6	6,1
Finlandia	18,0	18,6	19,2	19,5	19,9	19,6	19,2
Szwecja	24,7	25,3	25,2	24,6	24,5	24,5	24,5
Wlk. Brytania	11,5	11,9	12,3	12,6	12,9	12,8	12,9

Z wyjątkiem państw federacyjnych, w których istnieje szczebel pośredni między szczeblem centralnym a lokalnym, co jest związane z funkcjonowaniem władz państw związkowych tworzących federację. W UE SA to: Austria (9 landów), Belgia (3 regiony), Hiszpania (17 regionów) i Niemcy (16 landów).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, http://ec.europa.eu/eurostat [dostęp 10.01.2010 r.].

Tabela 2. Udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych ogółem w krajach UE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Czechy	47,2	50,5	49,2	49,6	50,6	48,4	51,5
Estonia	33,1	36,4	37,0	35,1	35,8	37,7	37,6
Irlandia	65,3	62,8	64,9	65,3	64,1	24,8	27,0
Grecja	10,0	9,47	10,2	11,2	13,7	14,2	15,5
Francja	42,3	40,4	41,8	43,0	42,8	43,4	44,3
Włochy	66,0	67,1	67,5	66,1	67,4	68,8	70,8
Cypr	6,5	5,9	5,6	7,0	9,7	9,1	8,1
Łotwa	38,1	31,2	34,2	33,9	31,6	25,1	37,5
Litwa	–	–	32,5	33,5	33,8	31,8	32,9
Luksemburg	32,9	35,9	33,9	33,8	33,6	31,6	32,4
Węgry	–	47,9	48,2	47,1	49,1	49,1	44,2
Malta	8,4	9,2	8,4	7,7	7,5	7,7	6,8
Holandia	59,4	57,2	58,4	60,9	62,0	61,2	59,4
Austria	38,6	33,6	33,2	31,8	31,4	32,0	31,8
Polska	–	–	54,0	51,7	53,8	54,6	52,5
Rumunia	–	–	24,7	25,2	32,5	27,5	–
Portugalia	28,3	27,3	29,9	32,6	31,3	32,3	34,3
Słowenia	29,6	29,0	30,0	31,5	31,0	30,0	30,3
Finlandia	58,5	59,4	59,8	60,8	62,1	62,6	62,8
Szwecja	58,9	60,1	59,7	59,2	59,6	60,7	61,3
Wlk. Brytania	35,6	37,1	36,9	38,1	38,8	38,9	38,2

Z wyjątkiem państw federacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, http://ec.europa.eu/eurostat [dostęp 10.01.2010 r.].

Należy jednak zauważyć, że z powyższych 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.

Bibliografia

Adamiak J. (2005), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, w: W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOiK, Toruń.

Alegre J.G. (2006), *Decentralization and the Composition of Public Expenditure in Spain*, European University Institute Department of Economics, November 15.
Encyklopedia Powszechna PWN (1983), t. I, wyd. 2, Warszawa.
Gajl N. (1993), *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa.
Izdebski H. (1997), *Historia administracji,* Liber, Warszawa.
Kornberger-Sokołowska E. (2002), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność* w: M. Kosek-Wojnar K. Surówka (red.) *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
Finansowa jednostek samorządu terytorialnego, LIBER, Warszawa 2001.
Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Ruśkowski E. (2010), *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, http.//bip.nik.gov.pl [dostęp 10.01.2010 r.]
Surówka K. (1999), *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce,* Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
www.ec.europa.eu [dostęp 10.01.2010 r.].

THE DECENTRALIZATION OF PUBLIC EXPENDITURES IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

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