

**Marcin Brol**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **DECENTRALIZACJA A EFEKTYWNOŚĆ SEKTORA PUBLICZNEGO**

### **1. Wstęp**

Decentralizacja finansów i zadań publicznych ma służyć zwiększeniu możliwości finansowych samorządu terytorialnego. Prowadzić ma również do lepszego zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności. Proces ten ma się też przyczynić do poprawy efektywności gospodarowania w sektorze publicznym. Delegacja kompetencji na szczebel lokalny i regionalny powinna zapewnić lepszą alokację rzadkich zasobów. W praktyce model ten ulega wielu zniekształceniom.

Celem niniejszej pracy jest określenie przyczyn tychże zniekształceń oraz wskazanie ich skutków. Autor stawia tezę, iż pomimo wielu wad, zdecentralizowany model sprawowania władzy jest zdecydowanie bardziej efektywny od modelu scentralizowanego. W opracowaniu tym podjęto próbę przedstawienia problemów, jakie towarzyszą procesom decentralizacji, oraz próbę ich analizy na podstawie powszechnie znanych koncepcji teoretycznych: efektywności Pareto, modelu Tiebouta i agregacji preferencji. Przytoczono również przykłady decyzji i uwarunkowań wypaczających istotę omawianego modelu.

### **2. Zawodność rynku a zawodność sektora publicznego**

Sposób funkcjonowania sektora publicznego jest przedmiotem wielu dyskusji zarówno wśród ekonomistów, jak i socjologów oraz politologów. Współcześni ekonomiści są najczęściej przekonani o tym, iż to zawodność rynku jest przesłanką

do tworzenia nowych jednostek sektora publicznego oraz rozszerzania zakresu kompetencji istniejących podmiotów. Przejawami jego zawodności są: niedoskonałość konkurencji (np. samoistne tworzenie się monopolii), niekompletność rynku (np. brak podaży niektórych dóbr na rynku ubezpieczeniowym), asymetria informacji (np. rynek samochodów używanych), istnienie dóbr publicznych oraz istnienie negatywnych efektów zewnętrznych [Stiglitz 2004, s. 91]. W krajach rozwiniętych istnieją wyraźnie określone potrzeby społeczne związane z rolą sektora publicznego. Potrzeby te wskazują na ciągle zwiększanie się popytu na dobra publiczne, takie jak m.in.: infrastruktura drogowa, ogólnodostępne tereny rekreacyjne, a w szczególności bezpieczeństwo publiczne, a także na konieczność zapewnienia ochrony konsumentów i producentów przed praktykami monopolistycznymi i asymetrią informacji. Kolejna potrzeba związana ze zwiększaniem aktywności tego sektora wynika z przywiązania społeczeństw państw rozwiniętych do opieki socjalnej i redystrybucji dochodów, co z kolei związane jest z niekompletnością rynku ubezpieczeniowego oraz farmaceutycznego. To państwo ma za zadanie bowiem refundować leki, aby mógł funkcjonować rynek farmaceutyczny, oraz prowadzić ubezpieczenia społeczne. Stosunkowo najnowszym obowiązkiem sektora publicznego jest konieczność prewencji przed negatywnymi efektami zewnętrznymi towarzyszącymi produkcji oraz konsumpcji dóbr, czego przejawem jest prowadzona polityka ochrony środowiska. W niektórych przypadkach, jak np. w służbie zdrowia, konieczność interwencji publicznej wynika z działania kilku z wymienionych czynników. W przypadku służby zdrowia zaobserwować można: asymetrię informacji wynikającą z charakteru usługi medycznej opartej na wiedzy eksperckiej i braku możliwości pełnej weryfikacji jej jakości, niekompletność rynku – ze względu na wysokie ceny niektórych zabiegów można przypuszczać, iż popyt na nie mógłby nie zaistnieć, zawodność konkurencji – ze względu na wąską specjalizację poszczególnych ośrodków medycznych można przewidzieć, iż część z nich stałaby się faktycznym monopolistą na świadczone usługi.

Powierzenie jednostkom sektora publicznego w sposób bezwarunkowy zadań dotyczących wytwarzania dóbr, w przypadku których alokacja rynkowa bywa ułomna, nie zawsze oznaczać musi poprawę efektywności ich produkcji i dystrybucji. Podstawową cechą jednostek sektora publicznego jest niedochodowy charakter ich działalności. Oczywistym skutkiem takiego stanu rzeczy jest osłabienie bodźców skłaniających je do maksymalizacji produktywności. System bodźców działających na osoby zatrudnione w tym sektorze nie oddziałuje bowiem w taki sam sposób jak system motywacyjny w przedsiębiorstwie prywatnym. Cechą instytucji biurokratyzowanych jest przypisanie obowiązków pracownika do konkretnego stanowiska pracy. Oznacza to dostosowanie go do ograniczających swobodę ruchów przepisów i regulaminów. Wynagrodzenie takiej osoby zazwyczaj nie jest związane z jakością wykonywanej przez nią pracy. Nie zawsze też mówić można o odpowiedzialności za efekty pracy. Czasami wystąpić może jednak sytuacja wręcz odwrotna – zbyt wielka odpowiedzialność paraliżuje zdolności decyzyjne, rodząc awersję do podejmowania

ryzyka. Dodatkowym niekorzystnym zjawiskiem są trudności w polityce kadrowej. Pracownika administracji publicznej ciężko jest bowiem zwolnić ze względu na obowiązujące przepisy prawa pracy, a oferowane płace są zazwyczaj niższe niż w przedsiębiorstwach prywatnych. Rynek pracy w sferze publicznej charakteryzuje się zatem niską jakością kadr oraz niską elastycznością.

Brak motywu zysku wpływa na osłabienie bodźców skłaniających do maksymalizacji produktywności. System wynagrodzeń w warunkach tych spełnia w niewielkim zakresie funkcję motywacyjną. Jedynym ogniwem łączącym wykonaną pracę z otrzymanym wynagrodzeniem jest zazwyczaj zakres obowiązków przypisany urzędnikowi przez mocodawcę. To z kolei powoduje awersję do ryzyka, czyli zachowanie prowadzące do ścisłego przestrzegania obowiązujących procedur. W tych okolicznościach pojawić się może pokusa korupcyjna. Brak motywacji i niechęć do ryzyka zastąpione mogą zostać czymś, co Rose-Ackerman nazywa premią motywacyjną [Rose-Ackerman 2001, s. 54], czyli po prostu łapówką.

### **3. Przesłanki decentralizacji**

Niewątpliwie pozytywnym aspektem decentralizacji sektora publicznego jest przeniesienie decyzji związanych z wyborem publicznym na szczebel lokalny. Potrzeby poszczególnych lokalnych społeczności różnią się zasadniczo i nawet mimo najszerszych chęci instytucje czy urzędnicy szczebla centralnego nie są w stanie zaspokajać ich w skuteczny sposób. Uwagę na ten fakt zwrócił C. Tiebout [Tiebout 1956, s. 416-424]. Uwzględniając różnorodność potrzeb, zauważył on, iż gdy mieszkańcy gminy chcą wyższych wydatków lokalnych (czyli w konsekwencji większej liczby dóbr publicznych wytwarzanych w skali lokalnej), godzą się na wyższe podatki. Natomiast inni żądają niższych podatków, nawet gdy doprowadzi to do zmniejszenia liczby wytwarzanych dóbr publicznych. Na tej podstawie Tiebout stwierdził, że gdyby władze lokalne wszędzie zachowywałyby się jednakowo, to nikt nie byłby zadowolony. Model ten nazwany jest niekiedy modelem niewidzialnej stopy [Begg, Fischer, Dornbusch 2000, s. 481], ponieważ ludzie zgromadzą się tam, gdzie samorząd lokalny gwarantuje im taki pakiet wydatków i podatków, którego oczekują. Zgodnie z tym modelem optymalna alokacja zasobów możliwa jest dzięki konkurencji między samorządami. Po wielu latach, które upłynęły od sformułowania omawianego modelu, można wskazać jego mocne, ale i liczne słabe strony. Po pierwsze wprowadzenie konkurencji zawsze sprzyja poprawie alokacji posiadanych zasobów, pod warunkiem że żaden z konkurentów nie osiągnie dominującej pozycji (monopolistycznej). W takim bowiem przypadku może się okazać, iż silniejszy samorząd, np. miasta metropolitarne, może uzyskać tak dużą przewagę nad pozostałymi jednostkami, iż pomimo niezadowolenia z poziomu podatków lokalnych, mieszkańcy nie będą mieli możliwości przeniesienia się do innych gmin ze względu na istnienie czynników pozafiskalnych (dostępność zatrudnienia, wysokość płac, jakość infrastruktury transportu, ilość i jakość dostępnych dóbr publicznych itp.). Po

drugie, jeżeli zbyt duża część dochodów samorządu pochodzi z budżetu centralnego, to wielkość wydatków nie wynika wprost z wysokości podatków. Po trzecie model ten zakłada, iż ludzie korzystają głównie z dóbr dostarczanych przez ich własne władze lokalne, a nie przez władze sąsiednich gmin.

Jednym z przejawów decentralizacji jest przekazanie samorządom większej liczby zadań publicznych do realizacji. Niestety stwarza to problemy związane z ujawnianiem i agregowaniem preferencji. Wiązą się one ze sposobem podejmowania decyzji w sektorze publicznym. O ile w przedsiębiorstwie prywatnym kierującym się rachunkiem ekonomicznym decyzje podejmowane są indywidualnie, o tyle w sektorze publicznym podejmowane są one zbiorowo. Stiglitz wskazuje, iż problemem w tym przypadku może być ustalenie liczby dóbr publicznych, której życzą sobie poszczególne jednostki [Stiglitz 2004, s. 167]. Dodatkowo różne osoby preferują różne wielkości wydatków publicznych, a te z kolei zależą od zarówno wysokości dochodów konkretnej osoby, jak i od systemu podatkowego. Zaprezentowany model łagodzi jednak większość z tych niedogodności. Dzięki konkurencji między samorządami łatwiej jest dostosować wielkość wydatków do potrzeb społeczności lokalnej, a w przypadku braku takiego dostosowania niezadowolone osoby mogą „zagłosować nogami” i przenieść się w inne miejsce. Sposobem na rozwiązanie problemu dotyczącego dominacji silniejszych gmin, głównie miejskich, jest zastosowanie mechanizmów korygujących poziom dochodów uzyskiwanych na zasadzie udziału w podatkach państwowych (podatkach dochodowych, a w przyszłości być może także w podatku akcyzowym i VAT). W ten sposób gminy, w których koncentruje się działalność gospodarcza, partycypowałyby w kosztach rozwoju samorządów biedniejszych. Konstrukcja taka powinna w znacznym stopniu zastąpić dotychczasowe subwencje o charakterze wyrównawczym. W ten sposób przewyciężona zostałaby kolejna ułomność modelu Tiebouta, czyli zbyt duży udział środków pochodzących z budżetu centralnego. Aby jednak całkowicie wyeliminować tę wadę, należałoby zapewnić choćby ograniczone władztwo podatkowe samorządu terytorialnego w zakresie podatków państwowych.

#### **4. Decentralizacja a efektywność**

Najpopularniejszym kryterium oceny efektywności jest zasada efektywności w rozumieniu Pareto, nazwana tak od nazwiska włoskiego ekonomisty i socjologa Vilfreda Pareto. Teza ta głosi, iż działania jednostek sektora publicznego, w tym samorządu terytorialnego, uznać można za efektywne, jeśli służą one poprawie sytuacji określonej grupie społecznej, nie szkodząc przy tym żadnej innej grupie [Stiglitz 2004, s. 69]. Przenosząc rozważania teoretyczne na grunt praktyczny, stwierdzić należy, iż stosując kryterium efektywności Pareto, nie można wprost wskazać idealnych rozwiązań systemowych. Każda bowiem decyzja prowadzić będzie do pogorszenia sytuacji któregoś z uczestników rynku. Należy więc przyjąć, iż w wyniku decentralizacji systemów finansów i zadań publicznych niektóre jed-

nostki – w głównej mierze sektora publicznego – odczują negatywne konsekwencje tych zmian. Decentralizacja musi więc nieść ze sobą przewagę cech pozytywnych nad negatywnymi. Jak zawsze w ekonomii należy zatem dopatrywać się możliwej do osiągnięcia nadwyżki korzyści nad kosztami. Można przypuszczać, iż przeniesienie procesu decyzyjnego ze szczebla centralnego na szczebel lokalny przyniesie zwiększenie puli ogólnych korzyści. Tezę tę zdają się potwierdzać doświadczenia polskich samorządów z ostatnich kilkunastu lat. Spośród wszystkich sfer działania sektora publicznego wskazać można jeszcze co najmniej kilka, w przypadku których proces decyzyjny oraz samo ich wytwarzanie mogłyby być zdecentralizowane. Dotyczy to: ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego (zarówno działań typowo policyjnych, jak i związanych z ochroną pożarową i ratownictwem), edukacji oraz gospodarki wodnej i ochrony środowiska.

Przekazanie zadań publicznych na szczebel lokalny lub na organizacje pozarządowe wcale nie musi jednak oznaczać przewyższenia zawodności rynku. W dalszym ciągu można w tym przypadku mówić o wadach tego mechanizmu. Podstawowym problemem jest to, w jakim stopniu ograniczona zostanie zawodność sektora publicznego. Z całą pewnością decentralizacja sprzyja zwiększeniu przejrzystości funkcjonowania instytucji publicznych, ponieważ przybliży proces decyzyjny do społeczności lokalnej, która ma większe możliwości wyrażania swoich potrzeb. Można powiedzieć, iż przepływ informacji w systemie zdecentralizowanym ulega obustronnej poprawie. Z jednej strony ułatwia agregację preferencji, o czym już wspomniano wcześniej, z drugiej umożliwia społeczeństwu „patrzenie na ręce” decydentom dysponującym publicznymi pieniędzmi. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, iż w zbyt małej społeczności charakteryzującej się słabą znajomością zagadnień z zakresu prawa, administracji i ekonomii system ten nie będzie funkcjonował poprawnie. Przykładem mogą być tu małe gminy wiejskie, których mieszkańcy mają zbyt małą wiedzę oraz ze względu na brak lokalnego rynku praso-owego zbyt mało informacji, aby oceniać poczynania władz samorządowych. Decentralizacja powinna też ograniczyć niekompletność niektórych rynków. Lokalne podmioty decyzyjne posiadają wiedzę na temat lokalnych rynków, na których w określonych warunkach może zabraknąć jednego z ich elementów. Pozwala to na prowadzenie lokalnej polityki interwencyjnej. Odrębną kwestią jest konieczność wytwarzania dóbr publicznych. Jak pisał Blaug, „publiczny charakter niektórych dóbr poważnie ogranicza słuszność teorematu niewidzialnej ręki w sposób, o jakim nigdy nie śnił Adam Smith” [Blaug 2000, s. 616]. Przekazanie kompetencji z zakresu produkcji i dystrybucji tych dóbr na szczebel lokalny spowoduje z jednej strony możliwość zwiększenia ich konsumpcji przez społeczność lokalną, z drugiej jednak sprawi, iż ich konsumpcja dla wszystkich ludzi „z zewnątrz” zostanie poważnie ograniczona. Dobra takie noszą nazwę lokalnych dóbr publicznych. Ich cechą jest to, że są wytwarzane na szczeblu lokalnym, pełnią funkcję użyteczności dla społeczności lokalnej i nikt z tej społeczności nie może być wyłączony z ich użytkowania [Brol 2003, s. 543]. Oznacza to, że muszą one służyć społeczności

lokalnej i zaspokajać jej potrzeby. Lokalnymi dobrami publicznymi są m.in. usługi związane z utrzymaniem czystości i porządku, parki oraz inne miejsca wypoczynku i rekreacji, bezpieczeństwo publiczne i wiele innych dóbr związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

Najważniejszą zaletą decentralizacji jest cecha, która przez samorządowców wymieniana jest wśród jej największych wad. Chodzi mianowicie o niedostatek środków finansowych lub, jak formułują to niektórzy, nierównowaga między decentralizacją zadań i finansów publicznych. Zaletą istnienia tego zjawiska polegającego na tym, iż władze centralne chętnie dzielą się zadaniami a niechętnie pieniędzmi, jest fakt zmuszenia władz lokalnych do poprawy efektywności w procesie wykonywania zadań publicznych. Niedostatek środków, tak często sygnalizowany w polskiej rzeczywistości, wymusza ograniczanie kosztów działania samorządu terytorialnego oraz zmusza do większej aktywności w zakresie pozyskiwania środków pozabudżetowych, a w ten właśnie sposób należy rozumieć efektywność ekonomiczną w przypadku sektora publicznego – minimalizowanie kosztów i maksymalizowanie przychodów przy jednoczesnym możliwie najlepszym zaspokojeniu potrzeb społecznych.

## 5. Zakończenie

Jak zwykle w przypadku problemów ekonomicznych, tak i w przypadku decentralizacji sektora publicznego należy szukać rozsądnego kompromisu między możliwymi do osiągnięcia korzyściami a potencjalnymi kosztami. Niewątpliwie proces ten może doprowadzić do poprawy efektywności funkcjonowania sektora publicznego, co jednocześnie oznacza większe możliwości przeciwdziałania zawodności rynku. Dodatkowo wpłynąć też może na większą aktywność lokalnej społeczności i większą sprawność działania lokalnych władz. Należy też pamiętać o tym, że decentralizacja nie jest rozwiązaniem rozwiązującym wszystkie problemy funkcjonowania sektora publicznego.

## Literatura

- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2000.  
Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.  
Brol M., *Lokalne dobra publiczne*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 979, AE, Wrocław 2003.  
Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001.  
Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.  
Tiebout C., *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956 no 5(64).

# **DECENTRALIZATION AND EFFICIENCY IN A PUBLIC SECTOR**

## **Summary**

Decentralizing public finance and tasks is designed to increase the financial capacity of local governments. It should also enable to respond better to the needs of local communities. This paper attempts to analyze proposed changes on the basis of popular theoretical concepts: Pareto efficiency, Tiebout model, and aggregation of preferences. On their basis the author formulated postulates pertaining to the method and scope of the decentralization process.