

GOSPODARKA NARODOWA

11-12
(255-256)
Rok LXXX/XXI
listopad-grudzień
2012
s. 123-145

Grzegorz BYWALEC*

Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie i ocena uwarunkowań oraz efektów reform decentralizacyjnych przeprowadzanych w ostatnich dekadach w większości krajów świata. Szczególną uwagę zwrócono na rolę decentralizacji w kształtowaniu się takich zjawisk jak ubóstwo, korupcja, demokracja lokalna, konkurencyjność i innowacyjność gospodarek lokalnych/regionalnych oraz wzrost gospodarczy kraju. Podstawą analizy są publikowane w światowej literaturze wyniki badań empirycznych oraz studia teoretyczne a także osobiste doświadczenia autora z badań nad decentralizacją Indii. Analiza wskazuje, że decentralizacja nie jest uniwersalnym remedium na przyspieszenie rozwoju gospodarczego oraz społeczno-kulturowego kraju. Reformy decentralizacyjne mogą przynosić odmienne rezultaty w różnych państwach, a zależne jest to od sposobu ich wdrażania, a także licznych – krajowych, regionalnych i lokalnych – uwarunkowań gospodarczych, politycznych, społecznych, demograficznych, kulturowych, religijnych itp. Nie ma jednego, uniwersalnego modelu decentralizacji, który można by zastosować w każdym kraju i w dowolnym czasie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że niski stopień decentralizacji działa zazwyczaj hamująco na rozwój gospodarczy i społeczny kraju. Jednakże nieracjonalną może być także nadmierna, tzn. zbyt szeroka i głęboka decentralizacja. Mogą wystąpić również takie sytuacje, kiedy nie powinno się podejmować reform decentralizacyjnych, gdyż przyniosłyby one państwu więcej szkody niż pożytku. Konkretny model decentralizacji, procedury oraz czas jej wdrażania winny być zawsze wnikliwie rozważane i dostosowane do istniejących w państwie i jego otoczeniu uwarunkowań gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturowych.

Słowa kluczowe: decentralizacja, determinanty decentralizacji, efekty decentralizacji, demokracja lokalna, ubóstwo, korupcja, rozwój lokalny i regionalny, konkurencyjność, rozwój społeczny, wzrost gospodarczy

Kody JEL: F63, H75, P43, R12

Artykuł wpłynął do druku 1 października 2012 r.

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Zakład Azji Wschodniej, e-mail: gbywalec@o2.pl

Wprowadzenie

W ostatnich dekadach XX wieku i na początku bieżącego stulecia obserwuje się nasilenie reform ustrojowych w większości krajów świata. Polegają one – poza wyjątkami – na demokratyzacji i liberalizacji życia politycznego oraz gospodarczego. Jednym z najważniejszych, a często kluczowym, elementem tych reform jest decentralizacja.

W polskiej literaturze ekonomicznej problematyka decentralizacji jest słabo reprezentowana. Większość publikacji, które ukazały się w ostatnich latach dotyczy decentralizacji w naszym kraju, czyli spraw związanych z reaktywowaniem po 1989 roku samorządu terytorialnego. Odczuwa się natomiast znaczny niedostatek prac o decentralizacji w jej szerszym kontekście i to zarówno studiów teoretycznych jak i prac opartych na badaniach empirycznych. To rozszerzone podejście do decentralizacji rozumieć należy:

- jako badanie zachodzących obecnie procesów decentralizacyjnych w wymiarze światowym, bo obejmującym większość krajów, ze szczególnym uwzględnieniem licznej grupy państw rozwijających się, które niedawno rozpoczęły reformy decentralizacyjne;
- jako badanie decentralizacji w całej jej złożoności, tzn. z uwzględnieniem szerokiej gamy uwarunkowań, czyli czynników ekonomicznych, społeczno-politycznych oraz kulturowych.

Niniejszy artykuł jest próbą zmniejszenia tej luki. Przedstawiono w nim główne problemy decentralizacji, jej uwarunkowania oraz rolę w życiu gospodarczym i społeczno-politycznym współczesnych państw, ze szczególnym uwzględnieniem licznej grupy krajów rozwijających się i wdrażających w ostatnich dekadach reformy decentralizacyjne¹.

Decentralizacja – ustalenia definicyjne

W ogólnym ujęciu, decentralizację rozumie się jako przekazywanie zadań i kompetencji państwa w dół – do jednostek terytorialnych niższego szczebla [Borodo, 2000, s. 17]. Natomiast dokładniej rzecz ujmując wyróżnia się zazwyczaj trzy formy (rodzaje) decentralizacji [Crawford, Hartman, 2008, s. 9], [Manor, 1999, s. 5], [Schneider, 2003]:

- dewolucję (decentralizację demokratyczną) oznaczającą transfer władztwa (kompetencji) od rządu centralnego do niezależnych i demokratycznie wybranych władz niższego szczebla (czyli samorządów terytorialnych – regionalnych i/lub lokalnych),
- dekoncentrację (decentralizację administracyjną) rozumianą jako przekazywanie władzy i środków od rządu centralnego do regionalnych i lokalnych jego oddziałów (agend),

¹ Autor dziękuje Recenzentom za przekazane uwagi i wskazówki, które przyczyniły się do poprawy treści i formy artykułu.

- decentralizację fiskalną czyli przekazywanie władztwa fiskalnego oraz środków finansowych jednostkom zdekoncentrowanym oraz samorządom terytorialnym.

Dewolucja jest najwyższą formą decentralizacji. Mówimy o niej wówczas, gdy władza centralna nadaje demokratycznie wyłonionym władzom terytorialnym (regionom, gminom) określoną dozę autonomii na swym obszarze wyrażającą się w uprawnieniach do tworzenia prawa, jego egzekucji i kontroli w określonych dziedzinach życia społecznego oraz gospodarczego. Władze wykonawcze tych jednostek są odpowiedzialne za realizację zadań przed swoimi (regionalnymi, lokalnymi) organami ustawodawczymi pochodzącymi z demokratycznych wyborów.

W ramach decentralizacji administracyjnej można wyodrębnić [Schneider, 2003] dwie jej odmiany: dekoncentrację i delegację. Dekoncentracja oznacza przenoszenie (rozpraszanie) władzy (kompetencji) z poziomu centralnego (lub regionalnego) do swoich organów terytorialnych lub branżowych (oddziałów, agend, biur). Organy te nie posiadają autonomii (lub jest ona nieznaczna), lecz otrzymują władzę w odniesieniu do konkretnych zadań z nadania szczebla wyższego i pozostają z nim w stosunku zależności służbowej.

Z kolei delegacja – jako forma decentralizacji administracyjnej – rozumiana jest z reguły jako przekazywanie określonych kompetencji instytucjom, które mogą, ale nie muszą, być agendami władzy centralnej ani regionalnej (jak w przypadku dekoncentracji). Nie są one bezpośrednio kontrolowane przez rząd, ale są przed nim odpowiedzialne. Władze centralne (albo regionalne) po prostu przekazują tym instytucjom pewne uprawnienia do wykonania konkretnych zadań. Jest to najczęściej forma zlecenia, swoistego kontraktu. Nadzór zleciendawcy odbywa się na zasadzie kontroli wykonania zawartego porozumienia.

Sporne w powyższym ujęciu wydaje się wyodrębnienie decentralizacji finansowej. Decentralizacja finansowa nie jest w istocie rzeczy samoistnym rodzajem decentralizacji, lecz jej składową. Podkreślić jednak należy, że rola decentralizacji finansów publicznych w całym procesie decentralizowania państwa jest wyjątkowo duża, zazwyczaj przesądzająca o powodzeniu przedsięwzięcia. Decentralizacja struktur i kompetencji państwa bez zdecentralizowania finansów jest pozorna, praktycznie nie ma sensu². Ale trudno wyobrazić sobie również sytuację odwrotną, to znaczy decentralizację finansów publicznych bez decentralizacji władzy państwowej. Warunkiem decentralizacji finansowej jest decentralizacja struktur i kompetencji państwa [Borodo, 2000, s. 35].

W niniejszym artykule traktujemy decentralizację w jej pierwszym, najszerszym rozumieniu – jako dewolucję, czyli demokratyczną decentralizację. Decentralizacji fiskalnej nie uznajemy jako odrębnej formy decentralizacji, lecz

² Francuscy badacze decentralizacji Gaudemet i Molinier [2000, s. 131] tak piszą w tej kwestii: *Decentralizacja jest rzeczywista, gdy podmioty lokalnej władzy są naprawdę panami swoich finansów. (...) Decentralizacja będzie czysto pozorna, jeżeli wspólnota lokalna nie ma rzeczywistej wolności finansowej, mimo iż ma nawet rozległe kompetencje prawne.*

tylko jej komponent. Z tych właśnie powodów nie poświęcamy jej większej uwagi.

Traktując o reformach decentralizacyjnych wyróżnić należy decentralizację pierwotną oraz decentralizację wtórną (korekcyjną). Rozróżnienie to ma duże, praktyczne znaczenie, bowiem w każdym przypadku inne będą motywy reform, inne narzędzia oraz przebieg ich wdrażania no i oczywiście końcowe rezultaty tych procesów. O decentralizacji pierwotnej mówimy wówczas, gdy struktury i mechanizmy demokratycznego systemu zdecentralizowanego są w danym kraju wprowadzane po raz pierwszy w historii, stanowią *novum* ustrojowe, swoistą – niejednokrotnie rewolucyjną – innowację społeczną. W ostatnich dekadach z takimi procesami mamy do czynienia w większości krajów rozwijających się, czyli państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. Natomiast wtórne reformy decentralizacyjne dominują w krajach już zdecentralizowanych, na ogół demokratycznych, a polegają one na korektach istniejącego systemu, czyli – najczęściej – na pogłębianiu i/lub poszerzeniu decentralizacji w imię poprawy efektywności gospodarki publicznej albo osiągnięcia jakichś celów polityczno-społecznych.

Geneza i przesłanki reform decentralizacyjnych

Pierwsza faza zwiększonego zainteresowania nauki oraz praktyki politycznej i gospodarczej problematyką decentralizacji przypada na drugą połowę lat 50. i pierwsze lata 60. ubiegłego wieku. Wiąże się to przede wszystkim z powojennym rozpadem światowego systemu kolonialnego i powstaniem kilkudziesięciu nowych, niepodległych państw (gł. w Azji i Afryce). Ustrój większości tych państw – jak deklarowano – miał być demokratyczny i zdecentralizowany zarówno w sensie instytucjonalnym (terytorialnym i branżowym) jak i kompetencyjnym [Eckardt, 1998, s. 5-8].

Jednakże w miarę upływu czasu i pojawiania się nieprzewidzianych, trudnych problemów rozwojowych, szczególnie potrzeby umacniania, a niejednokrotnie wręcz utrzymania państwowości oraz intensyfikacji wzrostu gospodarczego (głównie drogą przyspieszonej industrializacji), rządzące siły polityczne w większości krajów dochodziły do wniosku, że model państwa scentralizowanego z rozbudowanym planowaniem gospodarczym będzie na okres wychodzenia z zacofania bardziej efektywny niż system zdecentralizowany. Dlatego też, pomimo wcześniejszych zamiarów, nie podejmowano reform decentralizacyjnych, odkładano je na przyszłość, albo też – jeśli nawet zostały formalnie uchwalone – nie były w pełni realizowane, lub zostały zaniechane³. Na okres kilkunastu lat problematyka reform decentralizacyjnych zeszła na dalszy plan.

³ Tak było np. w Indiach, największym państwie postkolonialnym i największym (ludnościowo) demokratycznym państwie świata. Analizując przemiany ustrojowe tego kraju w pierwszych czterech dekadach Indii (do reform 1992 roku) Dębnicki [2000, s. 82] pisał m.in.: *Tendencja do centralizacji (...) zaczęła jednak ponownie rosnać po uzyskaniu niepodległości w 1947 roku. Było to dość naturalne zjawisko – nasilenie kontroli państwa, centralizacja procesu decyzyjnego w obliczu trudności wewnętrznych i zagrożenia zewnętrznego, z jednoczesnym uświadomieniem*

Druga fala, czyli ponowne zainteresowanie decentralizacją, pojawiła się pod koniec lat 70. i proces ten trwa do dzisiaj⁴. W państwach powstałych po II wojnie światowej u jej podstaw leży kryzys scentralizowanego systemu zarządzania, a w tym szczególnie znaczące wypaczenia polityczne polegające na odchodzeniu od demokracji na rzecz systemów autokratycznych (w większości nowo powstałych państw Afryki, niektórych państwach Azji a nawet w Ameryce Łacińskiej). W decentralizacji dostrzeżono panaceum na zaistniałe patologie i sposób wejścia (lub powrotu) na drogę demokratycznego rozwoju⁵.

Ważnym argumentem za przyspieszeniem decentralizacji w całym niemal świecie stało się na początku lat 90. bankructwo europejskiego systemu scentralizowanego socjalizmu i związany z tym rozpad niektórych państw (ZSRR, Jugosławii oraz Czechosłowacji). Także zakończenie „zimnej wojny” odegrało istotną rolę stymulacyjną; istniejące przez kilka dekad napięcie polityczne i wyścig zbrojeń pomiędzy krajami obozu socjalistycznego a krajami kapitalistycznymi nie sprzyjały po obu stronach „żelaznej kurtyny” reformom decentralizacyjnym.

Proces pogłębiania i rozszerzania decentralizacji jest także w ostatnich dekadach ważną składową reform w większości państw o rozwiniętych gospodarkach i ugruntowanych ustrojach demokratycznych. Dzieje się to w dużej mierze za sprawą aplikacji do ich systemów gospodarczych – funkcjonujących do tej pory przeważnie w oparciu o reguły ekonomii keynesowskiej – kanonów ekonomii liberalnej Milтона Friedmana. W logice tych ostatnich mieści się właśnie – obok liberalizacji i deregulacji – pogłębianie i/lub rozszerzanie decentralizacji. Partie i rządy prawicowoliberalne popierają zazwyczaj decentralizację, ponieważ prowadzi ona do ograniczania regulacyjnej roli władzy centralnej. Ale decentralizacja jest także aprobowana i wspierana przez partie o orientacji lewicowej, które upatrują w niej środek na pogłębianie demokracji poprzez aktywizację społeczeństwa na poziomie lokalnym, szczególnie warstw uboższych, często zmarginalizowanych [Crawford, Hartman, 2008, s. 11-13].

sobie (choć z różnych względów nie wyartykułowanym), że ani władza, ani poddani z przyczyn kulturowych nie są gotowi do przyjęcia nowoczesnego modelu zdecentralizowanej zachodniej demokracji.

⁴ Ebel i Yilmaz [2001, s. 2] tak charakteryzują główne przesłanki decentralizacji w różnych częściach świata w ostatnich latach XX wieku: *W świecie zachodnim, w „erze państwa post-dobrobytowego”, decentralizacja jest efektywnym narzędziem dla reorganizacji rządu w celu dostarczania usług publicznych w bardziej efektywny sposób. Kraje rozwijające się zwracają się w stronę decentralizacji żeby uciec z pułapki nieefektywnych, nieskutecznych i nieudolnych rządów, makroekonomicznej niestabilności i niewystarczającego wzrostu gospodarczego. W całej postkomunistycznej Europie Centralnej i Wschodniej decentralizacja jest bezpośrednim rezultatem przejścia z gospodarki socjalistycznej do gospodarki rynkowej i demokracji. A w Ameryce Łacińskiej początki decentralizacji wywodzą się z presji politycznej ludności dotyczącej demokratyzacji. W Afryce decentralizacja służy jako droga do narodowej jedności.*

⁵ Manor [2006] pisze wręcz o swoistej modzie na decentralizację w latach 90. i na początku XXI wieku: *Nie licząc krajów rozwiniętych, ponad 60 krajów Azji, Afryki i Ameryki Południowej doświadczyło w ostatnich latach – w różny sposób – reform decentralizacyjnych, a międzynarodowe organizacje rozwoju „namawiają” kolejne kraje aby poszły ich śladem.*

Decentralizacja bywa również coraz częściej wykorzystywana – zarówno w krajach rozwijających się jak i rozwiniętych – jako narzędzie łagodzenia konfliktów społecznych i politycznych. Poprzez odpowiednie reformy struktury administracyjnej kraju, zwiększenie autonomii określonych obszarów i grup społecznych, łagodzi lub nawet likwiduje konflikty między nimi. Niejednokrotnie w ten sposób przeciwdziała się tendencjom separatystycznym i rozpadowi państw; dotyczy to w szczególności wieloetnicznych państw powstałych w wyniku upadku systemu kolonialnego w drugiej połowie XX wieku [Schrottshammer, Kievelitz, 2005, s. 9].

Na wzrost popularności reform decentralizacyjnych wpływają także nasilające się procesy globalizacji, i to zarówno w sensie pozytywnym jak i negatywnym. Systemy zdecentralizowane potrafią lepiej wykorzystać zalety globalizacji, czyli sprawniej i wydajniej przyswajać jej pozytywne efekty (tzw. globalizacja). Równocześnie decentralizacja jest najbardziej skutecznym antidotum na negatywne skutki globalizacji.

Decentralizację znacząco przyspieszają także procesy międzynarodowej integracji, jak na przykład w Unii Europejskiej. Powodzenia europejskiej integracji upatruje się między innymi w procesach decentralizacji, tj. zwiększaniu samodzielności regionów i jednostek lokalnych (np. koncepcja „Europy regionów”). Głównym celem tych reform ma być podniesienie efektywności funkcjonowania sektora gospodarki publicznej i budowa społeczeństwa obywatelskiego.

Decentralizacja odgrywać może również ważną rolę w kształtowaniu koniunktury gospodarczej. Niejednokrotnie bowiem w okresie kryzysu gospodarczego (połączonego często z kryzysem politycznym) dokonuje się decentralizacji przynajmniej niektórych struktur i kompetencji państwa. Ale można również podać przykłady odmiennego postępowania, to znaczy działań o charakterze centralistycznym w sytuacji pogarszania koniunktury. W tych kwestiach nie ma żelaznych reguł, ani też jednoznacznych doświadczeń, wiele zależy od konkretnej sytuacji gospodarczej oraz politycznej w kraju i jego otoczeniu.

Spoleczno-kulturowe uwarunkowania decentralizacji

Ważną, a niekiedy decydującą, rolę w kształtowaniu procesów decentralizacji i funkcjonowania zdecentralizowanego państwa odgrywają czynniki natury demograficznej oraz społecznej i kulturowej. Obserwacje i badania wdrażania decentralizacji w wielu krajach wskazują, że nie zawsze zwraca się należyta uwagę na rolę tych determinant⁶. Na dużą skalę z tymi problemami spotykamy się w Azji Południowej i Wschodniej oraz w większości krajów Afryki, a więc w tych regionach, gdzie w ostatnich dekadach podjęto realizację ambitnych projektów decentralizacyjnych.

⁶ Takie podejście nieuwzględniające w procesach decentralizacji zagadnień społeczno-kulturowych dominuje w europejskiej ekonomii oraz praktyce gospodarczej. Dowodów na tę tezę dostarczyć mogą reformy decentralizacyjne lat 90. w wielu krajach Europy, szczególnie w państwach wychodzących z systemu socjalistycznego, także w Polsce.

Delegowanie władzy, czyli kompetencji administracyjnych oraz środków finansowych na szczebel lokalny rodzi wiele problemów, których zazwyczaj nie było wówczas, gdy takie decyzje zapadały na poziomie regionu czy państwa. Nie idzie tu tylko o stronę organizacyjną oraz logistyczną tych procesów, ale przede wszystkim o ich aspekt społeczno-kulturowy, czyli rolę takich czynników jak zróżnicowanie etniczne, polityczne, wyznaniowe, edukacyjne, systemy wartości czy stratyfikację społeczną. Jak wskazują obserwacje i badania decentralizacji, zwłaszcza w krajach Azji, Afryki te właśnie kwestie społeczno-kulturowe nastęrczały najwięcej problemów w realizacji reform decentralizacyjnych [Jütting i in., 2004].

Demokratyczny wybór władzy lokalnej istotnie zmienia system funkcjonowania społeczności lokalnych. Tworzą się m.in. nowe struktury i powstają nowe elity, które zazwyczaj są opozycyjne do starych elit i działają według innych reguł. I tu – jak dowodzi praktyka (gł. w Afryce i Azji) – tkwi przyczyna dodatkowych, dotąd nieistniejących konfliktów, często bardzo ostrych i niejednokrotnie przybierających charakter ponadlokalny. Mają one nie tylko wymiar ekonomiczno-organizacyjny (kto i komu przydziela środki oraz wydaje dyspozycje), ale chodzi jeszcze o coś więcej, czyli o przysłowiowy „rząd dusz”, zwłaszcza w sytuacjach, gdy społeczność danego terytorium jest mocno zróżnicowana i – przykładowo – jedna grupa etniczna, czy religijna nie chce uznać administracyjnej zwierzchności funkcjonariuszy władzy lokalnej wywodzących się z innych grup. W wyniku takich podziałów często nad racjonalnymi argumentami natury technicznej i/lub ekonomicznej górę biorą emocje uwarunkowane klasowo, etniczne lub religijne. Niejedna pożyteczna inicjatywa gospodarcza czy polityczna na poziomie lokalnym została zniweczona przez upór tej czy innej grupy społecznej. W takich więc skomplikowanych i konfliktogennych sytuacjach etnicznych, kulturowych oraz religijnych wdrażanie i funkcjonowanie demokratycznego systemu administracyjnego na poziomie lokalnym jest zadaniem szczególnie trudnym. Dlatego reformy decentralizacyjne muszą być wprowadzane powoli i w taki sposób, aby nie naruszać istotnie interesów kóregoś z odłamów społeczności lokalnych.

Do hamulców decentralizacji w większości krajów rozwijających się zaliczyć trzeba ogromne zaniedbania w zakresie edukacji. Osoby o niskim statusie wykształcenia, a najczęściej analfabeci, o poglądach ukształtowanych przez tradycyjne wartości, przyzwyczajeni do życia w systemie niedemokratycznym nie dostrzegają po prostu potrzeby jakichkolwiek zmian, pragną utrzymać status quo ante. A jeśli będąca efektem decentralizacji demokracja zostanie im narzucona, to niejednokrotnie nie chcą z niej korzystać lub czynią to niechętnie. (np. nie uczestniczą w wyborach, czy nie podporządkowują się nowym władzom). Trzeba dużo wysiłku i czasu, aby przełamać niemal powszechny sceptycyzm i apatię. Tę nową sytuację wykorzystują z reguły stare elity i one – legitymizując się poprzez demokratyczne wybory – przejmują lokalną władzę, ale w praktyce starają się zachować poprzednie porządki, w tym szczególnie swoje uprzywilejowane pozycje [Crawford, Hartman, 2008, s. 15-16].

W efekcie takich postaw i zachowań, w krajach rozwijających się i realizujących programy decentralizacyjne, mamy najczęściej do czynienia ze swoistym dualizmem ustrojowym na poziomach lokalnych. W wyniku decentralizacji wytwarza się paradoksalna sytuacja, że obok starego, na ogół niedemokratycznego i wysoce zhierarchizowanego systemu, funkcjonuje nowy – demokratyczny, i pomimo ideowych oraz strukturalnych przeciwieństw oba żyją na co dzień w symbiozie. Stary ustrój lokalny nie zablokował co prawda wprowadzenia nowego porządku, ale nowy nie zniszczył też starego. Demokracja lokalna wyrasta tam jakby z boku, i egzystuje najczęściej równolegle, komplementarnie do systemu tradycyjnego (np. w Indiach) [Bywalec, 2009]. I tak będzie zapewne jeszcze dość długo, czyli dopóty, dopóki żyć będą pokolenia ukształtowane według starych wzorców życia lokalnego.

W kontekście decentralizacji w krajach rozwijających się, ważnym problemem, skorelowanym zresztą z poprzednimi zjawiskami, jest niski status kobiet, stanowiących przecież połowę społeczeństwa. Zdecydowana większość kobiet, szczególnie na obszarach wiejskich, jest praktycznie wyłączona z życia publicznego. Struktura społeczeństw, w tym także struktura rodzin, ma zazwyczaj charakter patriarchalny, kobieta jest nadal podwładną mężczyzny, a przestrzeń jej aktywności ogranicza się do obejścia domowego [Gleason, 2001].

Niska pozycja kobiet i ich nieobecność w życiu publicznym stanowią istotną barierę w budowaniu egalitarnych i demokratycznych społeczności lokalnych. Nie można mówić o poprawnym, skutecznym funkcjonowaniu mechanizmów samorządności lokalnej dopóki kobietom nie zagwarantuje się dostępu do działalności publicznej oraz uczestnictwa we władzy. Dlatego też w programach decentralizacyjnych akcentuje się zazwyczaj zmianę statusu społecznego kobiety poprzez np. ustalanie odsetka kobiet we władzach samorządowych⁷. Jednak wobec siły tradycji, takie rozwiązania nie dadzą szybko odczuwalnych efektów, roszą jednak pozytywne zmiany w dalszej przyszłości.

Z reguły inaczej wygląda sytuacja w przypadku tzw. wtórnej decentralizacji, czyli zmian ustrojowych w krajach rozwiniętych i demokratycznych polegających na doskonaleniu istniejących już od dawna systemów zdecentralizowanych. Rola czynników społeczno-kulturowych jest w tych krajach znacznie mniejsza niż w państwach rozwijających się, a niekiedy nawet nie odgrywają one żadnej roli w reformach decentralizacyjnych. Społeczeństwa wielu krajów rozwiniętych są co prawda również wieloetniczne, wielokulturowe i społecznie zróżnicowane, ale niezantagonizowane, przynajmniej nie w takiej skali jak w krajach Azji czy Afryki. Nastawione są one przede wszystkim na pokojową współpracę, innowacje i nieustanną modernizację, a zróżnicowanie etniczno-religijne nie jest w tym względzie przeszkodą, lecz niejednokrotnie atutem, pobudzającym procesy modernizacyjne.

⁷ Przykładowo w Indiach od 1993 roku w lokalnych radach samorządowych zarezerwowane są miejsca dla kobiet (1/3) oraz innych grup ludności o niskim statusie społecznym (głównie niższych kast).

Decentralizacja a problem ubóstwa i korupcji

Jedną z ważniejszych przesłanek reform decentralizacyjnych ostatnich dekad w krajach rozwijających się, była chęć zmniejszenia skali ubóstwa oraz korupcji. Demokratyczna decentralizacja miała być bardzo pomocnym narzędziem w nadawaniu praw, aktywizacji ekonomicznej i politycznej dużych liczebnie, często stanowiących większość społeczeństwa, grup żyjących w ubóstwie i zmarginalizowanych.

Prowadzone obserwacje i badania empiryczne w krajach rozwijających się nie dają jednakże przekonujących dowodów na pozytywny wpływ reform decentralizacyjnych na zmniejszanie rozmiarów ubóstwa, przynajmniej w krótkim okresie, a więc na ogół w fazie początkowej wdrażania demokracji na poziomie lokalnym. Korzystne efekty, jeżeli już wystąpią, to można się ich spodziewać dopiero w okresach dłuższych [Jütting i in., 2005], [Crook, Sverrisson, 2001].

Mała skuteczność reform decentralizacyjnych w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia ekonomicznego wynika w dużym stopniu z tego, że jest ono mocno sprzężone z innymi negatywnymi cechami większości społeczeństw krajów rozwijających się, takimi jak niski poziom wykształcenia oraz stanu zdrowia, szczególnie na obszarach wiejskich, zamieszkałych zazwyczaj przez 70-80% ludności danego kraju. Wysoki poziom analfabetyzmu zasadniczo utrudnia próby aktywizacji zawodowej ludności, wprowadzanie postępu technicznego i organizacyjnego w tradycyjnie wykonywanych zawodach, jak i tworzenie miejsc pracy w nowych sektorach gospodarki. A takie dopiero postępowanie może prowadzić do znaczącego zmniejszenia sfery ubóstwa.

Podobne problemy i relacje występują pomiędzy ubóstwem a stanem zdrowia ludności oraz poziomem rozwoju podstawowej opieki zdrowotnej. Materialną biedę pogłębiają zazwyczaj choroby oraz częstsza i wcześniejsza umieralność, co ogranicza aktywność zawodową i publiczną lokalnych społeczności. Szczególnie dotkliwie odczuwany jest niedostatek profilaktyki (gł. szczepień ochronnych), brak dostępu do bezpłatnego lub przynajmniej taniego leczenia, niski poziom higieny i warunków sanitarnych (gł. z powodu utrudnionego dostępu do wody pitnej).

Znaczną przeszkodę w realizacji programów zmniejszania ubóstwa w krajach rozwijających się stanowią też nieprzychylnie tym procesom postawy starych, a wielce wpływowych elit lokalnych [Crook, 2003, s. 86]. Ograniczanie biedy i idące razem z nim zmiany struktur i stosunków ekonomicznych zagrażają zazwyczaj ich interesom oraz pozycji w hierarchii lokalnej. Dlatego też – jak wspomniano – stare elity starają się bojkotować reformy decentralizacyjne, deformować oraz opóźniać je m.in. przez wchodzenie do nowych, demokratycznych struktur władzy lokalnej i przejmowanie ich przywództwa, stosowanie różnego rodzaju szantażu w stosunku do uzależnionych od nich ubogich grup ludności itp.

Działalność samorządów i innych instytucji funkcjonujących na poziomie lokalnym (np. agend międzynarodowych organizacji pomocowych) na rzecz ograniczania ubóstwa jest też często utrudniona licznymi podziałami społecz-

ności lokalnych (szczególnie wiejskich), wynikającymi z religii, rasy, przynależności etnicznej, sympatii politycznych itp. Rola tych czynników jest szczególnie istotna wówczas, gdy działania na rzecz poprawy bytu wymagają zaangażowania i zgodnej współpracy większej liczby osób (np. społeczności całych wsi czy osad), a jest to niemożliwe ze względu na utrwalone podziały i zantagonizowanie ludzi (np. w Indiach – współdziałanie kast wyższych z członkami niskich kast czy też wykluczonymi poza ramy systemu kastowego – niedotykalnymi, ostre konflikty religijne)⁸.

Dodatnią korelację pomiędzy decentralizacją a zmniejszaniem ubóstwa obserwuje się z reguły w tych krajach rozwijających się, gdzie wystąpiło w dłuższym okresie intensywne współdziałanie władz krajowych z władzami lokalnymi. Wyraża się to przede wszystkim w umiejętnym wkomponowaniu w programy lokalne lub przynajmniej regionalne takich przedsięwzięć władzy centralnej, jak reforma rolna czy inwestycje infrastrukturalne (np. irygacja, elektryfikacja, budowa szlaków komunikacyjnych, budowa sieci szkół, szpitali) [Crook, Sverrisson, 2001], [Crook, 2003].

Na ogół inaczej niż w krajach rozwijających się wygląda ograniczanie ubóstwa w krajach średnio i wysoko rozwiniętych, w których dominowały wtórne, czyli korekcyjne reformy decentralizacyjne. Przykładem tego mogą być nasilone procesy decentralizacyjne w krajach Unii Europejskiej, szczególnie po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, w którym wyeksponowano rolę samorządu terytorialnego (gł. regionalnego) zarówno w gospodarce publicznej, jak i polityce społecznej, a więc w tych dziedzinach, w których bezpośrednim zadaniem jest dbałość o warunki życia ludności. Samorządy lokalne przejęły większość zadań i środków finansowych związanych z ograniczaniem ubóstwa oraz marginalizacji ekonomicznej i kulturowej.

Innym, bardzo dokuczliwym problemem społecznym, szczególnie w krajach rozwijających się, jest korupcja. Duża skala tego zjawiska istotnie zaburza alokacyjną oraz redystrybucyjną funkcję państwa. Wśród głównych instrumentów walki z korupcją wymienia się decentralizację struktur i kompetencji państwa oraz środków finansowych. Fakt przesunięcia dużej części władzy oraz środków bezpośrednio do samorządnych społeczności lokalnych winien jakby sam z siebie ograniczać korupcję. Na poziomie wsi, osiedla czy miasteczka staje się ona bardziej widoczna, spersonalizowana, a więc także możliwa do napiętnowania i ukarania, łatwiej też jej przeciwdziałać. Jednakże, jak dotąd, obserwacje oraz badania empiryczne nie pozwalają na stwierdzenie, że pomiędzy skalą decentralizacji a rozmiarami korupcji istnieje jakaś ściśle określona relacja niezależna od kontekstu społeczno-ekonomicznego, czasowego oraz położenia geograficznego badanego obszaru [Fan, Lin, Treisman, 2009].

⁸ *Jest oczywistym – pisze indyjski badacz kastowości Gupta [1984, s. 167] – że system kastowy manifestuje się w całym systemie zachowań, zarówno w rodzinie, w społeczeństwie, jak również w administracji i polityce. Formalnie w Indiach podział kastowy jak również wyróżnianie tzw. pozakastowców (czyli niedotykalnych) zostały konstytucyjnie zniesione w 1950 roku, ale w dalszym ciągu istnieją w społecznej rzeczywistości.*

W badaniach korupcji oraz jej odniesień do decentralizacji uwzględnia się zazwyczaj tzw. korupcję małą (lokalną) i korupcję dużą (wysokiego szczebla). Granica między nimi jest płynna, umowna. Ta pierwsza (mała) występuje niemal na każdym kroku, przejawia się w codziennych relacjach międzyludzkich, a więc w urzędzie, szkole, szpitalu, aptece, miejscu pracy, środkach transportu itp. Drugi rodzaj korupcji (duża) to niezgodne z prawem i/lub etyką zachowania ludzi na wyższym szczeblu hierarchii społeczno-politycznej (regionalnym, centralnym), a więc między politykami, wysokimi urzędnikami oraz – najczęściej – na pograniczu dużego biznesu i polityki („wygrywanie” dużych przetargów publicznych, „kupowanie” ustaw, nominacje na wysokie stanowiska, fałszowanie wyborów).

Decentralizacja oddziałuje w zróżnicowany sposób na oba te rodzaje korupcji. W dodatku, podobnie jak w odniesieniu do ubóstwa, inaczej wyglądają relacje w państwach, gdzie decentralizacja ma charakter pierwotny, a inaczej tam, gdzie mamy do czynienia z jej wtórnymi wersjami.

W większości państw rozwijających się, wychodzących w drugiej połowie XX wieku z głębokiego, kolonialnego zacofania, korupcja jest zjawiskiem powszechnym, codziennym. Korumpowanie kogoś i bycie korumpowanym jest niemal standardem codziennych zachowań, niesprzecznym z tradycyjnymi normami etycznymi. Niejednokrotnie uchodzi nawet za miarę pozycji w lokalnej społeczności, legitymizuje ją; im ktoś jest bardziej korumpowany tym jest ważniejszy, zamożniejszy itp. Umiejętność korumpowania jest często ważną zaletą człowieka, gdyż oznacza, że może on więcej załatwić, być bardziej skutecznym w realizacji swoich celów, lub interesów swej grupy. Większość mieszkańców wręcz nie wyobraża sobie życia bez korupcji [Olivier de Sardan, 1999], [Hofman, Kaiser, Schulze, 2004].

Przy takim jak powyższe mentalnym podejściu do korupcji i takich praktykach, demokratyczna decentralizacja niewiele zmieni. W krótkim czasie może nawet przyczynić się – i tak często bywa – do eskalacji korupcji oraz jej swoistej decentralizacji i demokratyzacji. Przesuwanie przez rząd centralny oraz władze regionalne na poziom lokalny wielu uprawnień i środków finansowych zwiększa bazę podmiotową i przedmiotową dla korupcyjnych praktyk, to znaczy poszerza się krąg ludzi objętych korupcją oraz rodzajów działalności, w których mogą pojawić się praktyki korupcyjne [Hofman i in., 2004]. W ten sposób decentralizacja sprzyja tworzeniu się nowych, lokalnych sieci powiązań, ale nie tylko tych pozytywnych, lecz także negatywnych, w których podstawowym spoiwem są znajomości, pokrewieństwo, sąsiedztwo, klientelizm, solidarność etniczna i/lub religijna. Zauważa się przykładowo istotną korelację pomiędzy korupcją a zróżnicowaniem etnicznym i politycznym społeczności lokalnych, tzn. im społeczności te są bardziej zróżnicowane narodowościowo i politycznie, tym mamy tam zazwyczaj do czynienia z większą korupcją⁹. Zbudowany

⁹ Zjawisko to potwierdzają badania Hofmana, Kaisera, Schulzego [2004]. Badacze ci obserwowali kształtowanie się zjawisk korupcyjnych w Indonezji bezpośrednio po przeprowadzeniu w tym kraju na przełomie wieku XX i XXI demokratycznej decentralizacji terytorialnej. Stwierdzili

w takich warunkach lokalny kapitał społeczny ma wymiar patologiczny, jest wartością negatywną [Hayoz, 2006, s. 14]. W takich okolicznościach, czyli przy niemal powszechnej, moralnej aprobacie dla korupcji, trudno oczekiwać od społeczności lokalnej pełnienia przez nią funkcji kontrolnych, ograniczających tę plagę społeczną.

Amerykańscy ekonomiści Fisman i Gatti [2002] przeprowadzili szerokie przekrojowo-czasowe badania relacji pomiędzy decentralizacją a korupcją. Polegały one na analizie związków korelacyjnych pomiędzy syntetycznym wskaźnikiem decentralizacji a wybranymi wskaźnikami korupcji. Jako miarę decentralizacji przyjęto udział publicznych wydatków lokalnych i regionalnych w globalnych wydatkach publicznych państwa. Do wyrażenia korupcji zastosowano 6 syntetycznych wskaźników wykorzystywanych przez różne instytucje w międzynarodowych badaniach porównawczych tego zjawiska. Analizą objęto lata 1980-1995, a więc okres intensywnych reform decentralizacyjnych w wielu państwach świata. Badanymi było – w zależności od przyjętego wskaźnika korupcji – 35-59 krajów o zróżnicowanym ustroju i poziomie rozwoju gospodarczo-społecznego.

Z analizy Fismana i Gatti wynika, że w tych krajach, gdzie udział wydatków lokalno-regionalnych w globalnych wydatkach publicznych państwa był niski (czyli scentralizowanych), tam wartości prawie wszystkich przyjętych do badań wskaźników korupcji informowały, że jest ona wysoka. Natomiast wyższym wartościom wskaźnika decentralizacji odpowiadały na ogół niskie wskaźniki korupcji. Można jednakże pośród badanych państw znaleźć takie, w których względnie wysokiej formalnie decentralizacji towarzyszy wysoka korupcja (Indie, Meksyk, Zimbabwe, Brazylia, Kolumbia, Włochy).

Wyniki omawianych badań nie dają czytelnego obrazu relacji pomiędzy stopniem decentralizacji a skalą korupcji. W zdecentralizowanych państwach wysoko rozwiniętych wskaźniki korupcji były na ogół niskie. Natomiast niejednoznaczna sytuacja wystąpiła w krajach rozwijających się, w których w badanym okresie przeprowadzano demokratyczną decentralizację. W niektórych z nich, na ogół dużych (Indie, Brazylia, Meksyk), wysokiej stopie decentralizacji towarzyszą również wysokie wskaźniki korupcji. Oznacza to, że decentralizacja w tych krajach nie obniżyła korupcji, że są to zjawiska współwystępujące a może nawet skorelowane. Potwierdzają się w ten sposób wcześniejsze uwagi o dużej roli innych, głównie społeczno-kulturowych, uwarunkowań korupcji.

Przytoczone badania porównawcze Fismana i Gatti, jakkolwiek dostarczają ważnych przesłanek do wnioskowania o relacjach pomiędzy decentralizacją a korupcją, to jednak na ich podstawie nie można jeszcze budować mocnych hipotez. Wynika to między innymi z tego, że – jak wcześniej stwierdzono – oba zjawiska są trudno mierzalne, każde z nich posiada oprócz wymiaru ilości-

oni m.in., że korupcję lokalną zwiększa zróżnicowanie etniczne oraz polityczne, natomiast nie daje się zauważyć istotnej roli poziomu edukacji ani też zamożności. Autorzy zastrzegają, że być może takie rezultaty badań są efektem krótkiego czasu, jaki upłynął od formalnoprawnego wdrożenia zasad nowego ustroju terytorialnego.

wego, także wymiar jakościowy, który nie poddaje się prostej kwantyfikacji, a często przesądza o charakterze zjawisk i ich współzależnościach.

Decentralizacja ogranicza natomiast – poza wyjątkami – korupcję w krajach wysoko i średnio rozwiniętych. Dotyczy to zwłaszcza wspomnianej „małej” korupcji, niejednokrotnie utrudniającej funkcjonowanie instytucji publicznych i życia społecznego na poziomie lokalnym. Wpływa na to wiele czynników, a wśród nich przede wszystkim: lepszy – niż w krajach rozwijających się – system prawa i jego egzekucji, znacznie wyższy poziom edukacji (w tym politycznej) oraz etyki społeczeństwa, większy pozytywny kapitał społeczny i wynikająca z niego aktywność publiczna społeczności lokalnej, w tym szczególnie systematyczne kontrolowanie przez nią władz.

Decentralizacja a konkurencyjność terytorialna – problem przestrzennego zróżnicowania rozwoju gospodarczego

W kształtowaniu się przestrzeni gospodarczej w warunkach zdecentralizowanego systemu organizacji i zarządzania państwem ważną rolę odgrywa kategoria konkurencyjności jednostek terytorialnych, tj. regionów oraz samorządów lokalnych. Dotyczy to w podobnym stopniu krajów rozwijających się jak i rozwiniętych. Można przyjąć, że ograniczanie roli władz centralnych państwa w wyniku decentralizacji i tym samym rosnąca autonomia jednostek regionalnych i lokalnych sprzyja rozwojowi ich konkurencyjności¹⁰. Co więcej, konkurencja ta nasila się wraz ze skalą decentralizacji, im bardziej kraj jest zdecentralizowany, tym jest ona większa¹¹.

Głównym czynnikiem uzyskiwania przewag konkurencyjnych zdecentralizowanych regionów i jednostek lokalnych są ich endogeniczne potencjały innowacyjne, czyli zdolności do wytwarzania i utrzymywania na ich obszarze innowacji procesowych i/lub produktowych. Innowacyjność i zdolność uczenia się stały się współcześnie najbardziej efektywnym czynnikiem rozwoju, i to prawie we wszystkich sektorach i na wszystkich poziomach działalności gospodarczej, a więc także na poziomie lokalnym [Hausner, 2008, s. 276]. Im wyższy jest potencjał innowacyjny poszczególnych jednostek terytorialnych, tym zazwyczaj szybciej uzyskują one przewagi konkurencyjne, a więc dynamiczniej się rozwijają.

Innowacyjność zdecentralizowanych gospodarek regionalnych i lokalnych uwarunkowana jest w dużym stopniu przedsiębiorczością (kreatywnością) władz

¹⁰ Hausner charakteryzując model polityki regionalnej w Polsce wyróżnia dwa podejścia do tej polityki: centralistyczno-wyrównawcze oraz decentralistyczno-konkurencyjne. Z tego podziału nietrudno wywnioskować, że konkurencja terytorialna jest z natury rzeczy wpisana w decentralizację. Traktując o decentralizacji nie unikniemy problematyki konkurencji pomiędzy zdecentralizowanymi jednostkami struktury administracyjnej państwa [Hausner, 2008, s. 286-287].

¹¹ Berthold i Fricke [2005, s. 2] piszą w tej kwestii m.in.: *Im kraj jest terytorialnie bardziej podzielony i większe są kompetencje jednostek niższego szczebla, tym konkurencja jest większa, tym silniej jednostki terytorialne konkurują między sobą, tym muszą się bardziej wysilać i tym bardziej mogą wpływać na własny sukces.*

samorządowych. Bezpośrednim efektem tej przedsiębiorczości jest ukształtowanie przez samorządne władze regionalne i lokalne odpowiednio korzystnej infrastruktury publicznej dla inwestorów, zarówno tych wewnętrznych („swoich”) – funkcjonujących już na obszarze danej jednostki, jak i tych zewnętrznych, których chce się dopiero przyciągnąć. W infrastrukturze tej dominować powinny elementy stymulujące rozwój takich dziedzin gospodarki, które są oparte przede wszystkim na wykorzystaniu intelektualnych czynników wytwórczych, a więc postępu technicznego, technologicznego i organizacyjnego.

Czy w powyższym kontekście zwiększanie autonomii władz terytorialnych, czyli pogłębienie i/lub poszerzenie decentralizacji, będzie sprzyjać tworzeniu intelektualnej infrastruktury gospodarki regionalnej i lokalnej? Teoretycznie problem ujmując, wydaje się, że tak powinno być. Samorządy terytorialne są najbardziej predestynowane materialnie, organizacyjnie i politycznie – spośród wszystkich instytucji życia publicznego – do takiego sterowania (zarządzania) zasobami materialnymi i ludzkimi na swoim terenie, aby maksymalnie usprawniały one te elementy infrastruktury, które najbardziej sprzyjają rozwojowi nowoczesnych dziedzin gospodarki i budowie regionalnej/lokalnej gospodarki opartej na wiedzy.

Dużą rolę w dziedzinie podnoszenia konkurencyjności zdecentralizowanych jednostek terytorialnych odgrywa tworzenie i wykorzystanie takiego dobra publicznego, jakim jest regionalny/lokalny kapitał społeczny. Jego wyrazem są przede wszystkim: skłonność ludzi do działań wspólnych, wzajemne zaufanie i pomoc, obywatelskie zaangażowanie i wysokie poczucie osobistej odpowiedzialności za dobro wspólne. Te atrybuty kapitału społecznego dają najlepsze efekty w wymiarze lokalnym, w ramach tzw. małych ojczyzn [Domański, 2007, s. 83-85]. Wielu badaczy życia gospodarczego i społecznego dowodzi, że wspólnie to właśnie kapitał społeczny przesądza o dynamice gospodarek terytorialnych na wszystkich ich poziomach organizacyjnych. W dodatku rola kapitału społecznego będzie w dalszym ciągu szybko rosła, natomiast jego niedostatek stanie się poważną barierą rozwojową [Putnam, 2008, s. 568-571].

Wyższe możliwości tworzenia innowacyjnej infrastruktury, a w konsekwencji wysoce konkurencyjnej gospodarki w jednostkach zdecentralizowanych, wynikają w przeważającym stopniu z faktu, że ich władze posiadają bardzo dobre rozpoznanie istniejących na swoim obszarze zasobów materialnych, jak również potencjału ludzkiego oraz potrzeb zamieszkujących je społeczności. Innymi słowy zdecentralizowana władza lokalna dysponuje zazwyczaj – jak zauważa angielski badacz decentralizacji Harriss [2000] – szerszą wiedzą o konkretnych okolicznościach czasu i miejsca niż inne instytucje państwa, a szczególnie władze centralne, i – co najważniejsze – potrafi ją najlepiej wykorzystać¹².

¹² Warto dla rozwinięcia tego wątku przytoczyć in extenso opinię Harrissa [2000]: *W dzisiejszych czasach sugestia, że wiedza naukowa nie jest sumą wszelkiej wiedzy, brzmi niemal jak herezja. Ale już nawet chwila refleksji wskazuje, że ponad wszelką wątpliwość istnieje również segment bardzo ważnej, choć niezorganizowanej wiedzy, której nie można nazwać naukową w sensie znajomości ogólnych reguł; jest to wiedza o konkretnych okolicznościach danego czasu i miejsca. Ze względu na tę właśnie wiedzę każda właściwie jednostka ma pewną przewagę nad wszystkimi innymi,*

Posiadana wiedza lokalna daje możliwość bardziej racjonalnego ekonomicznie i społecznie gospodarowania dobrami publicznymi na swoim obszarze, czyli ich wytwarzania lub też importu, niż miałyby to miejsce w warunkach ustroju scentralizowanego. Pozwala to uniknąć różnorodnych lokalnych nierównowag, to znaczy albo nadpodaży, albo niedoborów dóbr publicznych w stosunku do potrzeb miejscowych społeczności. Ponadto, dzięki posiadanej przewadze informacyjnej, samorządy lokalne są w stanie dostarczać swoim społecznościom dóbr publicznych o lepszej jakości i niższej cenie, niż wówczas, gdyby takie decyzje produkcyjne i alokacyjne zapadały powyżej szczebla lokalnego. W wyrazie finansowym wszystko to winno prowadzić do racjonalizacji budżetów samorządów terytorialnych, a w tym przede wszystkim – co jest najważniejsze dla mieszkańców – do niższych obciążeń podatkowych [Prud'homme, 1996], [Thiessen, 2003].

Rozważając o przestrzennych aspektach konkurencyjności zdecentralizowanych jednostek administracji państwa nie sposób nie wspomnieć o roli w tej dziedzinie międzynarodowej integracji gospodarczej oraz globalizacji. W ostatnich dekadach obserwuje się na wielu kontynentach intensywne procesy integracyjne, których wyrazem jest powstawanie ugrupowań państw nawiązujących ścisłą współpracę, i to nie tylko gospodarczą, ale także polityczną (w Europie – UE, w Azji – ASEAN, w Ameryce Południowej – Mercosur). Postępująca integracja oddziałuje na konkurencyjność regionalną i lokalną głównie poprzez kształtowanie postaw i zachowań samorządów terytorialnych. W warunkach porozumiewania się państw i tworzenia ponadpaństwowych obszarów o podobnych zasadach gospodarowania powiększa się także przestrzeń konkurencji dla samorządów regionalnych i lokalnych. Podobne skutki wywołuje przyspieszona globalizacja gospodarki i życia społecznego. Ta właśnie powiększona w wyniku rozwoju międzynarodowej integracji przestrzeń gospodarcza dodatkowo wzmacnia konkurencję międzyterytorialną, znacząco – używając sportowej metafory – podnosi jej poprzeczkę. Wymusza to na samorządach większą kreatywność i ekspansywność, co prowadzi do intensyfikacji działań i eksportu swoich produktów poza granice kraju i tworzenia tym samym przewag konkurencyjnych nie tylko w bliskim otoczeniu, ale także w wymiarze ponadnarodowym a niekiedy nawet globalnym. Drugi korzystny aspekt rozwoju integracji międzynarodowej oraz procesów globalizacyjnych w kontekście konkurencyjności zdecentralizowanych jednostek terytorialnych, to powiększenie się obszaru i zakresu absorpcji innowacji z innych, często dalekich krajów i regionów, a więc głównie z tych, gdzie dane rodzaje produktów, technologii czy organizacji są bardziej nowoczesne, tańsze itp.¹³

ponieważ posiada jedyne w swoim rodzaju informacje, które można z powodzeniem wykorzystać – pod tym wszakże warunkiem, że zależne od tych informacji decyzje będą pozostawione tej jednostce lub też podejmowane z jej aktywnym udziałem. (.....) Potrzebujemy decentralizacji dlatego, że tylko w ten sposób możemy zapewnić natychmiastowe wykorzystanie wiedzy o konkretnych okolicznościach czasu i miejsca.

¹³ Przykładem wpływu rozwoju międzynarodowej integracji na funkcjonowanie samorządów regionalnych/lokalnych może być obserwowane w ostatnich latach na obszarze Unii Europejskiej nawiązywanie różnorodnych form współpracy pomiędzy samorządami tego samego szczebla

Ale – nie można o tym zapomnieć – istnieje również negatywny aspekt narastania konkurencji międzyterytorialnej w warunkach systemu zdecentralizowanego i swobodnej rywalizacji. W takiej sytuacji w przestrzeni gospodarczej kraju pojawią się oprócz liderów równocześnie outsiderzy. Tymi pierwszymi są jednostki terytorialne o wysokim poziomie gospodarki i dużej jej dynamice, natomiast te drugie to obszary, które nie nadążają za nimi, popadają w peryferyjność i marginalizację. Istnienie takich biegunów bogactwa i biedy, a szczególnie ich oddalanie się od siebie, może doprowadzić w dłuższym okresie do trwałej polaryzacji przestrzeni gospodarczej i kulturowej.

Reasumując, nietrudno skonstatować, że decentralizacja administracyjna państwa sprzyja w warunkach wolnej gry sił rynkowych i społeczno-politycznych rozwojowi konkurencji międzyterytorialnej i uzyskiwaniu przewag konkurencyjnych. Oznacza to szybszy rozwój jednych obszarów zdecentralizowanych i jednocześnie względne – a czasem także bezwzględne – zapóźnienia innych. W dłuższym okresie efektem takich procesów jest jednak pogłębianie się różnic terytorialnych w poziomie rozwoju gospodarczego i – ostatecznie – w warunkach życia mieszkańców poszczególnych obszarów kraju. Takie zjawisko jest wysoce niekorzystne, negatywnie wpływa na tempo wzrostu całej gospodarki, rodzi wertykalne i horyzontalne konflikty polityczne oraz społeczne, co w niektórych państwach prowadzi nawet do nasilenia się separatyzmów regionalnych (np. silne tendencje separatystyczne w Belgii, Wielkiej Brytanii czy Hiszpanii).

W ostatnich dekadach w większości dużych państw (np. Indii, Chin, Indonezji, Brazylii) oraz ugrupowań państw (np. Unii Europejskiej) ważnym elementem polityki gospodarczej stało się wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego w układzie terytorialnym, czyli tworzenie przez władze centralne takich systemów bodźców, które sprzyjają redukcji zróżnicowania przestrzennego. Najczęściej odbywa się to poprzez system centralnej redystrybucji, a więc tworzenie różnorodnych, centralnych programów wyrównawczych. Nietrudno dostrzec, że – w kontekście wcześniejszych rozważań – mamy tu do czynienia ze swoistym paradoksem, polegającym na tym, że nie decentralizacja, ale jej zaprzeczenie, czyli działania państwa zwiększają konkurencyjność obszarów mniej rozwiniętych. Na ogół nie można jednak takiego – ograniczającego decentralizację – postępowania oceniać negatywnie; cel (zmniejszenie różnic regionalnych) uświęca w tej sytuacji środki (zwiększenie centralnej redystrybucji i tworzenie programów wyrównawczych).

Makroekonomiczne aspekty decentralizacji

Przegląd literatury naukowej na temat decentralizacji wskazuje, że większość uwagi w badaniach nad ekonomicznymi aspektami decentralizacji poświęca się zagadnieniom jej efektywności na poziomie lokalnym lub regionalnym.

w różnych krajach (tzw. partnerskie miasta, gminy itp.). Wyraża się ona w rozszerzaniu bezpośredniej wymiany towarowej, wymiany doświadczeń, wymiany kulturalnej, wzroście ruchu turystycznego itp.

Niemal automatycznie uznaje się, że jeżeli decentralizacja sprzyja wzrostowi efektywności i rozwojowi gospodarstwu regionów i jednostek lokalnych, to będzie również stymulatorem rozwoju całej gospodarki narodowej. Jednakże nie zawsze tak musi być. Wiele studiów teoretycznych, a szczególnie badań empirycznych nie daje w tych kwestiach wyraźnych, rozstrzygających argumentów [Feld, Zimmermann, Döring, 2003]. Można także mówić o istotnych rozbieżnościach między ujęciami teoretycznymi a wynikami badań empirycznych. Te ostatnie dość często nie chcą potwierdzać oczywistych zdawałoby się hipotez teoretycznych o makroekonomicznej wyższości modelu zdecentralizowanego nad scentralizowanym [Iimi, 2005]¹⁴. Wynika to bynajmniej nie tyle z niedostatku badań, lecz z wyjątkowo skomplikowanej natury badanych zjawisk, ich ogromnego zróżnicowania przestrzennego, dużej dynamiki, znaczącej roli czynników społeczno-kulturowych oraz trudności w pomiarze – zwłaszcza jakościowych elementów decentralizacji. Ponadto badania empiryczne zarówno decentralizacji jak i wzrostu gospodarczego wymagają obserwacji w długim okresie itp. Postuluje się także, aby badania nad związkami decentralizacji ze wzrostem gospodarczym były prowadzone w jednorodnych grupach państw, to znaczy osobno dla krajów rozwiniętych a oddzielnie dla krajów rozwijających się i transformujących swoje gospodarki [Feld i in., 2003]. Dzięki takiemu rozdziałowi można uzyskać bardziej przejrzysty obraz tych relacji.

Przeważa jednak opinia, iż procesy decentralizacji oraz będące ich efektem zdecentralizowane systemy organizacji i funkcjonowania państw są czynnikami pobudzającymi wzrost gospodarczy [Schragger, 2010, s. 1]. Ostatnio ważnymi argumentami za taką tezą stały się reformy decentralizacyjne w dwóch największych ludnościowo krajach świata, tj. w Chinach i Indiach. Tym właśnie reformom niektórzy badacze przypisują główną siłę sprawczą przyspieszonego rozwoju gospodarczego obu krajów w ostatnich dekadach [Bardhan, 2002].

Traktując – w kontekście decentralizacji – o gospodarczych funkcjach państwa, wymienia się zazwyczaj trzy ich rodzaje: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną. Na ogół uznaje się, że funkcja alokacyjna oraz – częściowo – funkcja redystrybucyjna są najefektywniej realizowane na poziomie lokalnym i regionalnym, a więc winny być zdecentralizowane. Najwłaściwszym zaś poziomem realizacji funkcji stabilizacyjnej i niektórych elementów funkcji redystrybucyjnej, czyli oddziaływania państwa na kształtowanie się podstawowych parametrów makroekonomicznych (wzrost PKB, dług publiczny, inflacja, bezrobocie), jest poziom centralny (parlament, rząd, bank centralny), co oznacza, że decentralizacja tej funkcji byłaby nieracjonalna [Pietrzyk, 1997, s. 40]. Do głównych argumentów za takim, czyli centralnym usytuowaniem funkcji stabilizacyjnej należą [Wojtyła, 2000], [Bywalec, 2008]:

¹⁴ Iimi [2005] pisze w tej kwestii m.in.: *Decentralizacja jest obecnie polityczno-ekonomicznym trendem zarówno w krajach rozwiniętych jak i rozwijających się. W teorii nie ma wątpliwości, że decentralizacja prowadzi do wydajnego dostarczania usług publicznych i tym samym powoduje szybki wzrost gospodarczy. Z empirycznego punktu widzenia jednak jest wciąż kontrowersyjne, czy zachodzi jakaś relacja pomiędzy decentralizacją i wzrostem.*

- znacznie wyższa – niż w systemie zdecentralizowanym – skuteczność makroekonomiczna centralnie sterowanej polityki fiskalnej¹⁵. Władze centralne mają możliwość efektywnego wykorzystania takich narzędzi jak: dyskrecjonalna polityka podatkowa, wbudowane w system podatkowy automatyczne stabilizatory koniunktury oraz kształtowanie dochodów i wydatków budżetu państwa,
- oddziaływanie na kursy walutowe oraz stopy procentowe, co wymaga koordynacji polityki monetarnej z polityką fiskalną, a taka jest możliwa i skuteczna tylko na szczeblu centralnym,
- większa możliwość oraz skuteczność zastosowania restrykcyjnej polityki fiskalnej w systemie scentralizowanym, co zmniejszać będzie presję inflacyjną oraz dług publiczny,
- sprawniejsze zarządzanie gospodarką narodową i finansami publicznymi ze szczebla centralnego w sytuacji pogorszenia się koniunktury gospodarczej (stagnacji, depresji, kryzysu, wysokiej inflacji) niż miałyby to miejsce wówczas, gdyby kompetencje stabilizacyjne były zdecentralizowane,
- zmniejszanie zróżnicowania przestrzennego w poziomie rozwoju gospodarczego, a tym samym dysproporcji w warunkach życia ludności (np. poprzez krajowe programy wyrównawcze), co ograniczać będzie m.in. migracje ludności, przepływy kapitałów, zwiększać stabilność polityczną państwa itp.

Badania empiryczne powyższych problemów nie dostarczają jednak – jak wspomniano – przekonujących przesłanek dla sformułowania jednolitych, kategorycznych opinii. Przykładowo wspomniani wcześniej niemieccy badacze Berthold i Fricke [2005, s. 2] twierdzą, że – generalnie – za tezę o korzystnym wpływie decentralizacji na wzrost gospodarczy przemawiają m.in. argumenty historyczne, to znaczy wyższa dynamika rozwojowa tych krajów, w których przeprowadzono dość wcześnie reformy decentralizacyjne¹⁶. Jednakże współcześnie nie zawsze tak musi być. Aby decentralizacja dała pozytywne efekty makroekonomiczne, muszą zostać spełnione określone warunki, szczególnie dotyczące redystrybucji finansowej na linii państwo – regiony – jednostki lokalne. W pewnych sytuacjach nieodpowiedni system międzyterytorialnej redystrybucji może sprawić, że decentralizacja stanie się nawet hamulcem wzrostu gospodarczego.

Godnymi uwagi na temat związków pomiędzy decentralizacją a wzrostem gospodarczym kraju są badania przeprowadzone przez szwajcarski BAK Basel Economics na zlecenie Zgromadzenia Regionów Europy w 2009 roku i opub-

¹⁵ Wojtyła [2000] omawiając tę kwestię pisze m.in.: *Narzędzie stabilizowania gospodarki, jakim jest polityka fiskalna, może być stosowane skutecznie tylko na poziomie centralnym, ponieważ władze lokalne nie mają lub mają niewiele bodźców do podejmowania polityki stabilizacyjnej. Wpływ, jaki władze regionalne mogłyby wywrzeć na łączny popyt czy poziom cen, jest bardzo niewielki.*

¹⁶ Berthold i Fricke [2005, s. 2] piszą w tej kwestii: *Doświadczenia ostatnich 400 lat wskazują, że do najbogatszych państw należą najczęściej te o konkurencyjnej strukturze federalnej. Odnosi się to w tym okresie najpierw do Holandii, potem Wielkiej Brytanii w czasie rewolucji przemysłowej, później USA i Szwajcarii.*

likowane w pracy *Przez subsydiarność do sukcesu: Wpływ decentralizacji na wzrost gospodarczy* [Durch Subsidiarität..., 2009]. W części teoretycznej tego studium autorzy wskazują na zalety decentralizacji w odniesieniu do rozwoju gospodarczego. Dzieje się tak dlatego, że – generalnie – decentralizacja sprzyja wzrostowi efektywności i wydajności gospodarowania. Nie dotyczy to jednak wszystkich sektorów gospodarki i życia społecznego, decentralizowanie niektórych z nich nie byłoby racjonalne. Rozwiązania centralne okazują się być tańsze w takich dziedzinach jak badania nuklearne, obrona narodowa, system prawny, transport dalekiego zasięgu (szybkie koleje, komunikacja lotnicza, autostrady), a więc tam gdzie wysokie są koszty stałe, koszty krańcowe w miarę wzrostu produkcji szybko maleją a ponadto ujawniają się silne pozytywne efekty zewnętrzne [Durch Subsidiarität..., 2009, s. 5].

Zaprezentowane w dalszej części cytowanego studium BAK Basel Economics wyniki badań empirycznych, którymi objęto 26 krajów europejskich (lata 2001-2006), wskazują, że na ogół decentralizacja jest pozytywnie skorelowana zarówno z poziomem rozwoju gospodarki jak i tempem jej wzrostu¹⁷.

Niejednoznaczne wnioski wynikają natomiast z lektury pracy cytowanego już Thiessena [2003], który pisze, że głęboka decentralizacja może nawet osłabiać wzrost gospodarczy kraju. Dział się tak będzie między innymi dlatego, że – jak już wcześniej wspomniano – swobodna w warunkach decentralizacji rynkowa konkurencja między samorządowymi jednostkami terytorialnymi (regionami, gminami) prowadzi do niekorzystnego rozkładu przestrzennego i tym samym niepełnego wykorzystania tak ważnego współcześnie czynnika wytwórczego, jakim jest kapitał ludzki. W warunkach dużego zróżnicowania terytorialnego następuje nierównomierne rozłożenie tego kapitału, co sprawia, że na jednych obszarach może go być za dużo i nie jest w pełni wykorzystany, a na innych odczuwa się jego brak, co hamuje z kolei ich rozwój. Wypadkową tych dysproporcji jest właśnie niższe tempo rozwoju gospodarki jako całości, niż mogłoby być w sytuacji bardziej równomiernego przestrzennie rozkładu kapitału ludzkiego. Aby nie dochodziło do takich sytuacji, konieczne jest ingerowanie państwa w regionalną i lokalną politykę gospodarczą, co zazwyczaj oznacza jednak ograniczanie samodzielności decyzyjnej i finansowej samorządów terytorialnych.

Inny argument za ograniczeniem i kontrolą decentralizacji w imię makroekonomicznego interesu państwa to – według Thiessena [2003] – trudności w utrzymaniu racjonalnego poziomu deficytu i długu publicznego w warunkach systemu wysoce zdecentralizowanego. Samorządy terytorialne nie uwzględniają zazwyczaj w swoich działaniach sytuacji ogólnokrajowej i kierują się własnymi – regionalnymi i/lub lokalnymi – interesami, co może stać w sprzeczności z polityką rządu centralnego. Zbyt decentralizowany system organizacji i funkcjonowania państwa sprzyja na ogół wzrostowi rocznych deficytów

¹⁷ W konkluzji swych badań autorzy piszą [Durch Subsidiarität..., 2009, s. 12]: *Analiza empiryczna dowodzi, że decentralizacja ma pozytywny wpływ na rozwój krajów i regionów: wysoki stopień decentralizacji prowadzi z reguły ku wyższemu wzrostowi gospodarczemu.*

budżetu państwa, co ostatecznie przekłada się na przyrost globalnego zadłużenia kraju¹⁸. Szczególnie konflikty te narastają w sytuacji wprowadzenia przez rząd programu restrykcyjnej polityki finansowej. W takich sytuacjach władze centralne zmuszane są niejednokrotnie – z uwagi na interes gospodarki jako całości – do ograniczania samodzielności samorządów terytorialnych i znaczącej ingerencji w ich politykę budżetową, czyli – na ogół – do ograniczania dopływu centralnych dotacji i naciski na zmniejszanie ich wydatków.

Konkludując rozważania o współzależności reform decentralizacyjnych i wzrostu gospodarczego w badanych krajach OECD, Thiessen [2003] pisze, że w początkowej fazie decentralizacji oddziałuje ona korzystnie na wzrost gospodarczy, ale zbyt głębokie i szerokie reformy decentralizacyjne mogą dawać efekty odwrotne, to znaczy zmniejszać dynamikę wzrostu gospodarczego¹⁹.

Wnioski Thiessena potwierdza Fritz [2004, s. 2-3]. Pisze on m.in., że decentralizacja przynosi początkowo znaczące korzyści makroekonomiczne w postaci zwiększonego przyrostu PKB. Ale wraz z nią rośnie suma kosztów transakcyjnych dostarczania społeczeństwu dóbr publicznych. W pewnym momencie koszty te mogą przekroczyć korzyści uzyskiwane z wyższego wzrostu gospodarczego. Dalsze więc pogłębianie i/lub poszerzanie decentralizacji nie miałoby już sensu, gdyż – per saldo – zmniejszałoby efektywność całej gospodarki, co wyraziłoby się niższą stopą wzrostu gospodarczego niż w warunkach mniejszej skali decentralizacji.

Z przytoczonych opinii, szczególnie ostatnich dwóch autorów, wynika, że niski stopień decentralizacji państwa działa hamująco na gospodarkę, ale podobne efekty przynieść może nadmierna, pozbawiona centralnego nadzoru, decentralizacja. Najbardziej korzystnych efektów makroekonomicznych należy się zatem spodziewać przy jakimś – oczywiście trudnym z góry do określenia – umiarkowanym poziomie decentralizacji. Zadaniem nauki oraz praktyki jest zidentyfikowanie takiego właśnie „makroekonomicznego optimum decentralizacji” i następnie wykorzystanie tej wiedzy w polityce gospodarczej państwa.

Podsumowanie

Przytoczone argumenty teoretyczne różnych badaczy oraz wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w wielu krajach wskazują, że rola decentralizacji w kształtowaniu rozwoju gospodarczego nie jest jednoznaczna, aczkolwiek

¹⁸ Tezy Thiessena znajdują potwierdzenie m.in. w opiniach wspomnianych francuskich badaczy decentralizacji Gaudemeta i Molinier [2000, s. 156], którzy piszą w tej kwestii: *Daleko posunięta decentralizacja jest na ogół kosztowna. Wspólnoty lokalne obdarzone dużą autonomią finansową są zazwyczaj rozrzutne, władze lokalne uwolnione od nadzoru władzy centralnej mają tendencję do nadmiernych wydatków i do mnożenia podatków. W obrębie wspólnot lokalnych sprawdza się prawo Wagnera dotyczące stałego wzrostu wydatków publicznych.*

¹⁹ Konkluzję tę wyraża Thiessen [2003] następująco: *Związek pomiędzy decentralizacją fiskalną a wzrostem gospodarczym nie jest linearny, lecz przybiera kształt dzwonu, co oznacza, że zwiększanie stopnia decentralizacji fiskalnej najpierw wspomaga wzrost gospodarczy, następnie osiąga optimum, a potem działa hamująco na dalsze przyrosty.*

dominują opinie, że sprzyja temu procesowi. Badając ekonomiczną efektywność decentralizacji na wszystkich jej poziomach (mikro-, mezo- i makro) pamiętać trzeba, że jest ona – jak starano się wykazać – funkcją nie tylko rozwiązań stricte gospodarczych, ale także – a niekiedy przede wszystkim – uwarunkowań demograficznych, politycznych, etnicznych, religijnych, historycznych itp. Ponadto nie ma jednego, uniwersalnego wzorca decentralizacji, który można by wprowadzić w każdym kraju i w dowolnym czasie. Konkretny model decentralizacji, procedury oraz czas jej wdrażania winny być niemal każdorazowo dostosowane do istniejących uwarunkowań gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturowych.

Bibliografia

- Bardhan P., [2002], *Decentralization of Governance and Development*, „Journal of Economic Perspectives”, Vol. 16, No. 4.
- Berthold N., Fricke H., [2005], *Föderalismus und Wachstum. Eine vernachlässigte Beziehung*, Bayerische Julius-Maximilians-Universität, Würzburg.
- Borodo A., [2000], *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Bywalec G., [2008], *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Bywalec G., [2009], *Decentralizacja Indii – przesłanki, istota i bariery*, „Samorząd Terytorialny”, nr 2.
- Crawford G., Hartman Ch., [2008], *Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict?*, [w:] *Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict*, ed. by G. Crawford and Ch. Hartmann, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Crook R.C., Sverrisson A.S., [2001], *Decentralisation and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?*, „IDS Working Paper 130”, Institute of Development Studies, Brighton.
- Crook R.C., [2003], *Decentralisation and Poverty Reduction in Africa; The Politics of Local-Central Relations*, „Public Administration and Development”, Vol. 23, No. 1.
- Dębnicki K., [2000], *Konflikt i przemoc w systemie politycznym niepodległych Indii*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa.
- Domański R., [2007], *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Durch Subsidiarität zum Erfolg: Der Einfluss von Dezentralisierung auf wirtschaftliches Wachstum. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen. Eine Studie im Auftrag der Versammlung der Regionen Europas (VRE)*, kierownik projektu Urs Müller, Erarbeitet von BAK Basel Economics [2009], Strasbourg – Brüssel – Basel, dostępne na: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/DE-FINAL%2Bcover.pdf (dostęp 28.11.2011).
- Ebel R.D., Yilmaz S., [2001], *Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview*, International Symposium Quebec Commission of Fiscal Imbalance, September 13-14, dostępne na: wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187282&theSitePK=523679&entityID=000090341_20041102092746&searchMenuPK=64187282&theSitePK=523679 (dostęp 2.08.2011).

- Eckardt U., [1998], *Dezentralisierung in Kolumbien. Eine Analyse der Reorganisation von Aufgaben, Finanzbeziehungen und Kontrollmechanismen zwischen Gebietskörperschaften*, Wirtschaftspolitischen Forschungsarbeiten der Universität zu Köln, Band 18, Tectum Verlag, Köln.
- Fan S.C., Lin Ch., Treisman D., [2009, February], *Political decentralization and corruption: Evidence from around the world*, „Journal of Public Economics”, Vol. 93, No. 1-2.
- Feld L.P., Zimmermann H., Döring T., [2003], *Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum*, „Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung”, 3(72).
- Fisman R., Gatti R., [2002, March], *Decentralization and corruption: evidence across countries*, „Journal of Public Economics”, Vol. 83, No. 3.
- Fritz M., [2004], *Fiskalischer Föderalismus und Wachstum*, Humboldt-Universität zu Berlin – Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, GRIN-Verlag für Akademische Texte, Berlin.
- Gaudemet P.M., Molinier J., [2000], *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Gleason S., [2001], *Female Political Participation and Health in India*, „The Annals of the American Academy”, AAPSS, January, 573.
- Gupta A.R., [1984], *Caste Hierarchy and Social Change. A Study of Myth and Reality*, Jyotsna Prakashan, New Delhi.
- Harriss J., [2000], *The Dialectics of Decentralisation. A Note Based on Comparison of Some National Experiences*, International Conference on Democratic Decentralisation, 23-27 May 2000, Thiruvananthapuram, Working Paper, State Planning Board Kerala.
- Hausner J., [2008], *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hayoz N., [2006], *Lokalne rządzenie czyli lokalne sympatie*, [w:] *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław – Warszawa – Kraków.
- Hofman B., Kaiser K., Schulze G.G., [2004], *Dezentralisierung und Korruption – Erste Erfahrungen aus Indonesien*, „Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung”, 2 (72).
- Iimi A., [2005], *Decentralization and economic growth revisited: an empirical note*, „Journal of Urban Economics”, Vol. 57.
- Jütting J., Kauffmann C., McDonnell I., Osterrieder H., Pinaud N., Wegner L., [2004], *Decentralisation and Poverty Reduction in Developing Countries: Exploring the Impact*, OECD Development Centre Working Paper, No. 236, OECD, Paris.
- Jütting J., Corsi E., Kauffmann C., McDonnell I., Osterrieder H., Pinaud N., Wegner L., [2005, December], *What Makes Decentralisation in Developing Countries Pro – poor?*, „The European Journal of Development Research”, Vol. 17, No. 4.
- Manor J., [1999], *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington D.C.
- Manor J., [2006], *Renewing the Debate on Decentralisation*, „Commonwealth and Comparative Politics”, Vol. 44, Nr 3.
- Olivier de Sardan J.P., [1999], *A moral economy of corruption in Africa?*, „Journal of Modern African Studies”, 37/1.
- Pietrzyk I., [1997], *Dylematy decentralizacji w świetle teorii publicznej gospodarki lokalnej*, [w:] *Problemy gospodarki regionalnej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Prud'homme R., [1996], *The Economics of Decentralization in Very Low Income Countries*, „Revue Région & Développement”, nr 3.
- Putnam R.D., [2008], *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Schneider A., [2003], *Decentralization: Conceptualization and Measurement*, „Studies in Comparative International Development”, Vol. 38, No. 3.
- Schrager R.C., [2010], *Decentralization and Development*, Virginia Law Review, Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2010-31; Virginia Law and Economics Research Paper No. 2010-13, dostępne na: <http://ssrn.com/abstract=1695949> (dostęp 11.06.2011).

Schrottschammer E., Kievelitz U., [2005], *Dezentralisierung und Konflikte*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn.

Thiessen U., [2003], *Fiskalische Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum in "reichen" OECD Ländern: Gibt es ein Optimum?*, „DIW Berlin – Wochenbericht”, nr 23.

Wojtyna A., [2000], *Decentralizacja finansów publicznych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 7-8.

DILEMMAS OF DECENTRALIZATION IN THE CONTEMPORARY WORLD

Summary

The paper looks at the determinants and effects of decentralization policy pursued in many countries worldwide in the last several decades. The main focus is on the role of decentralization and its influence on poverty, corruption, local democracy, the competitiveness and innovativeness of local and regional economies, and the economic growth of countries.

The analysis is based on various empirical studies, theoretical studies, as well as the author's experience in researching decentralization in India. The analysis shows that decentralization is not a universal method to ensure faster economic and socio-cultural development. Decentralization reforms may have different results in different countries, depending on how they are carried out and on a number of national, regional and local determinants (economic, political, social, demographic, cultural, and religious). There is no single, universal model of decentralization that could be implemented in every country at any time, the author says. The analysis shows that a low level of decentralization inhibits economic and social development. However, excessive decentralization—too broad or too deep – also appears to be irrational. There are situations when decentralization reforms bring more harm than good to the state, the author says. A specific model of decentralization, the procedures involved and the time of implementing it should always be carefully considered and adapted to the existing economic, social, political and cultural determinants in a country, the author concludes.

Keywords: decentralization, determinants, effects, local democracy, poverty, corruption, local and regional development, competitiveness, social development, economic growth

JEL classification codes: F63, H75, P43, R12
