

Paweł Swianiewicz

ORCID: 0000-0002-1890-6738

Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd lokalny, decentralizacja, autonomia lokalna,
Europa Środkowa i Wschodnia

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

W początkowym okresie transformacji ustrojowej decentralizacja była często przywoływana jako jedna z recept na podniesienie efektywności sektora publicznego w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Ze względu na doświadczenia historyczne często można się było spotkać z automatycznym identyfikowaniem centralizacji i autorytaryzmu. W konsekwencji, decentralizacja była niemal utożsamiana z demokratyzacją. Przytoczona tutaj obserwacja została poczyniona przez Jensa Hesse i Jima Sharpe'a¹ i w swoim oryginalnym sformułowaniu odnosiła się do... Grecji, Hiszpanii i Portugalii, które (w momencie powstawania opracowania tych autorów) stosunkowo niedawno pozbyły się autorytarnych reżimów. Ale ich uwaga znakomicie nadaje się też do opisu sytuacji we wschodniej części Europy w początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Kilkanaście lat temu w zbliżony sposób ujmowali to zagad-

¹ J. J. Hesse, L. J. Sharpe, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Analyses of Twenty Western Industrialized Countries, Baden-Baden 1991, s. 603–621.

nienie Coulson i Campbell² pisząc, że: „w większości krajów przechodzących transformację ustrojową wywodzący się z prac de Tocqueville’a mit lokalizmu był kultywowany w kręgach opozycji w latach poprzedzających upadek komunizmu. W miocie tym samorząd lokalny był nieomal inkarnacją społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich tych pozytywnych cech, których nie posiadały ówczesne reżimy”. Stanowisko to było wzmacniane, przynajmniej werbalnie deklarowaną, wiarą w spotykane często w literaturze akademickiej stanowisko³, że decentralizacja wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy i efektywność wykonywania zadań publicznych.

Ale wiemy też, że w praktyce w wielu krajach to wsparcie dla decentralizacji miało dość płytki i wyłącznie werbalny charakter⁴, a powstałe w efekcie zachodzących wtedy przemian systemy samorządu terytorialnego są bardzo mocno zróżnicowane⁵. Przedmiotem niniejszego artykułu jest bardziej systematyczna analiza tego zróżnicowania oraz zmian zachodzących w tym zakresie.

Zakres i metoda oraz hipotezy badania

W artykule zostały wykorzystane dane pochodzące z projektu *Local Autonomy Index* (LAI) realizowanego w latach 2014–2015 na zlecenie Komisji Europejskiej⁶. Koordynatorami projektu byli Andreas Ladner (Uniwersytet w Lozannie) i Harald Baldersheim (Uniwersytet w Oslo), a autor niniejszego artykułu był odpowiedzialny za organizację gromadzenia danych pochodzących z 17 krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Wcześniejsze publikacje dla pomiaru poziomu decentralizacji posługiwały się zazwyczaj uproszczonymi miarami pośrednimi, najczęściej

² A. Coulson, A. Campbell, *Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2006, nr 5, s. 543–562.

³ Por. np. L. J. Sharpe, *Theories and Values of Local Government*, „Political Studies” 1973, nr 2; R. Ebel, S. Yilmaz, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, [w:] J. Martinez-Vazques (red.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Cheltenham 2003; A. Shah, *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?* Washington 1998.

⁴ Por. V. Zentai, G. Peteri, *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002.

⁵ P. Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, nr 2, s. 292–311.

⁶ Por. <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>; także: A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*, „Regional & Federal Studies” 2016, nr 3, s. 321–357.

związanymi z systemem finansowania samorządów. W tym kontekście stosowano albo po prostu udział budżetów samorządowych w PKB lub w całości wydatków publicznych (por. np. Blöchliger i King⁷, a także inne cykliczne raporty OECD. Podobne miary używane były też dla opisu zróżnicowania decentralizacji w krajach Europy Południowo-Wschodniej⁸), albo nieco bardziej złożone wskaźniki opierające się na wielkości i strukturze dochodów i wydatków budżetowych⁹. W niektórych przypadkach analizy te uzupełniane były próbą pomiaru swobody decydowania o organizacji poszczególnych usług¹⁰. O trzech wymiarach decentralizacji (funkcyjnym, swobodzie decydowania i dostępie do polityk krajowych) mówili Page i Goldsmith¹¹, ale ich rozważania nie prowadziły do pomiaru o charakterze ilościowym. Wskaźnik autonomii lokalnej (LAI) odnosi się do szczebla gminnego i jest bardziej złożonym indeksem opartym na eksperckim pomiarze 11 zmiennych (niektóre z nich są agregatami wielu wskaźników szczegółowych) obejmujących:

1. Swobodę instytucjonalną (*institutional depth*) charakteryzującą stopień, do jakiego samorzady mogą podejmować z własnej inicjatywy nowe zadania publiczne.
2. Zakres decentralizacji funkcjonalnej (*policy scope*) – zmienna złożona z szeregu wskaźników opisujących zadania publiczne, które zostały alokowane samorządom gminnym.
3. Swobodę wykonywania zadań (*effective policy discretion*) – mierząca zakres swobody samorządów w zarządzaniu poszczególnymi zadaniami.
4. Autonomię w zakresie lokalnej polityki podatkowej (*tax autonomy*).
5. Niezależność finansową (*financial self-reliance*) – udział dochodów własnych¹² w całości budżetów gminnych.

⁷ H. Blöchliger, D. King, *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments*, „OECD Economic Studies” 2006, nr 2, s. 155–188.

⁸ A. Levitas, *Fiscal decentralization indicators 2006–2014*, Skopje 2016.

⁹ J. Martinez-Vazques, A. Timofeev, *Decentralization Measures Revisited*, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.

¹⁰ H. Blöchliger, *What is The OECD Fiscal Network Measuring? An Overview of the Fiscal Decentralization Database*, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.

¹¹ E. Page, M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London 1987.

¹² W tym przypadku uwzględniano nie klasyfikację dochodów stosowaną w poszczególnych krajach, ale jako dochody własne traktowano tylko te, na których wysokość mogą bezpośrednio wpływać władze samorządowe (np. regulując stawki podatków czy też

6. Strukturę transferów do budżetów samorządowych (*financial transfer system*) – określaną przez rolę subwencji ogólnej i dotacji celowych.
7. Autonomię w zakresie zadłużenia (*borrowing autonomy*).
8. Swobodę organizacyjną (*organizational autonomy*) – w jakim stopniu samorzady mają swobodę samodzielnego organizowania struktury swojej administracji, wynagradzania pracowników i decydowania o szczegółach systemu wyborczego.
9. Ochronę prawną (*legal protection*) – odnoszącą się przede wszystkim do ochrony konstytucyjnej i innych prawnych gwarancji niezależności.
10. Zakres i formy nadzoru nad samorządem (*administrative supervision*).
11. Dostęp do polityk krajowych i regionalnych (*central or regional access*) – stopień, w jakim samorzady są konsultowane i mają możliwość wpływania na polityki odnoszące się do ich działalności.

Pomiar przeprowadzono oddzielnie dla każdego roku pomiędzy 1990 i 2014 rokiem w 39 krajach europejskich. Przedmiotem naszego zainteresowania w niniejszym rozdziale jest przede wszystkim 17 krajów Europy Środkowej i Wschodniej: Albania, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Ukraina i Węgry. Przedmiotem naszych rozważań tylko w minimalnym stopniu będą wskaźniki odnoszące się do poszczególnych krajów, a uwaga będzie skupiona na całym regionie oraz możliwościach do wyróżnienia grupach krajów.

Postawione hipotezy badawcze w swym najbardziej ogólnym wymiarze odnoszą się do trzech zagadnień:

1. Zakresu zróżnicowań poziomu autonomii lokalnej wewnątrz badanej grupy krajów, a także pomiędzy nimi i krajami Europy Zachodniej. Stawiamy przy tym tezę o stopniowej konwergencji europejskich systemów samorządowych.
2. Związku pomiędzy stopniem decentralizacji (autonomii lokalnej) a procesami integracji europejskiej. W najbardziej popularnym ujęciu przyjmuje się, że to integracja europejska wymuszała szerszą decentralizację. W jakimś stopniu potwierdzeniem tej tezy jest dążenie krajów regionu do członkostwa w Radzie Europy i wpływ ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządów Lokalnych. Ale – jak wskazują m.in. Keating i Hughes¹³

udzielając ulg i zwolnień). I tak np. polskie udziały w CIT i PIT w świetle tej definicji nie są dochodami własnymi.

¹³ M. Keating, J. Hughes, *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Seria: Regionalism and Federalism, nr 1, Presses Interuniversitaires Europeennes – Peter Lang, Brussels–Bern–Berlin–Frankfurt/M–New York–Oxford–Wien 2003.

– wpływ Unii Europejskiej na decentralizację był dużo mniej wyraźny niż to się często przyjmuje. Można postawić tezę, że związek między procesem integracji z Unią Europejską a decentralizacją faktycznie istnieje, ale zależność przyczynowo-skutkowa była raczej odwrotna. To nie UE wywierała presję w tym zakresie, ale kraje wprowadzające bardziej radykalne reformy, w tym także reformy decentralizacyjne, były wcześniej gotowe do członkostwa w instytucjach europejskich.

3. Związku między wielkością jednostek samorządu gminnego oraz reformami podziału terytorialnego a zakresem autonomii lokalnej. W literaturze, a także w poglądach wielu polityków, dominuje pogląd, że konsolidacja terytorialna (łączenie małych gmin w większe jednostki) sprzyja przekazywaniu szerszego zakresu zadań samorządom i większej autonomii lokalnej¹⁴. W Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku mieliśmy do czynienia z dwoma procesami w tym zakresie: gwałtowną fragmentacją terytorialną zaraz po przełomie politycznym (przymusowo łączone przez władze komunistyczne gminy ponownie dzieliły się na mniejsze jednostki – proces ten widzieliśmy przede wszystkim w Czechosłowacji, na Węgrzech i krajach powstałych po rozpadzie Jugosławii), a potem reformami konsolidacji terytorialnej, jakie pojawiły się na szerszą skalę po 2000 roku (Macedonia – 2002, Gruzja – 2006, Łotwa – 2009, Albania – 2015, Estonia – 2017 i obecnie prowadzone reformy terytorialne w Armenii i na Ukrainie)¹⁵. Wśród argumentów formułowanych przez zwolenników tych reform często powtarzała się teza, że małe gminy nie są zdolne do wykonywania szerokiego zakresu zadań, a reforma terytorialna umożliwi wzmocnienie samorządów i głębszą decentralizację.

W odniesieniu do tych trzech ogólnych tez sformułowanych zostało 6 hipotez szczegółowych:

¹⁴ Pogląd taki wyrażali już Page i Goldmish, *Central and Local Government Relations...*, wśród klasycznych pozycji można tu wymienić także: A. Bours, *Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government*, [w:] R. J. Bennett (red.) *Local Government in the New Europe*, London–New York 1993 czy K. Newton, *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government*, „Political Studies” 1992.

¹⁵ Obszerne omówienie tych procesów można znaleźć m.in. w: P. Swianiewicz, *If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? East European Perspective*, „Local Government Studies” 2010, nr 2, s. 183–203 oraz P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, A. Zardi, *Does Size Matter? Toolkit of Territorial Amalgamation Reforms in Europe*, Strasbourg 2017.

H1: Wskaźnik autonomii lokalnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej był znacznie niższy niż w „starych krajach Unii Europejskiej” w pierwszych latach transformacji ustrojowej, ale później różnica ta stopniowo się zmniejszała.

Hipoteza ta nawiązuje z jednej strony do centralistycznego dziedzictwa systemu panującego przed rokiem 1990, a z drugiej, do ogólniejszej tezy o konwergencji europejskich systemów samorządowych.

H2: Zmiany wartości indeksu były w krajach Europy Środkowej i Wschodniej znacząco szybsze niż w bardziej stabilnych demokracjach zachodnich. Różnice te były szczególnie wyraźne w latach dziewięćdziesiątych.

H3: Trend stopniowo rosnącej autonomii lokalnej w Europie Środkowej i Wschodniej nie dotyczył w równym stopniu wszystkich analizowanych wskaźników. W szczególności, różnica między wschodnią i zachodnią częścią kontynentu utrzymywała się dłużej w odniesieniu do autonomii finansowej.

H4: Trend wzrostu autonomii lokalnej był odmienny w poszczególnych krajach i wykazywał związek z procesami integracji europejskiej.

H5: Trend wzrostu wskaźnika autonomii lokalnej uległ zahamowaniu, a czasem nawet odwróceniu, w ostatniej dekadzie, co miało związek z globalnym kryzysem gospodarczym po 2008 roku. Tendencja do ściślejszej kontroli nad działalnością samorządów była w wielu krajach odpowiedzią na ten kryzys.

Tezę o związku między kryzysem gospodarczym i recentralizacją formułował m.in. Hlepas¹⁶. Zwracał przy tym uwagę, że ten zwrot w kierunku zmniejszania autonomii lokalnej pojawiał się przede wszystkim w krajach, które miały długą tradycję centralizacji. W warunkach niepewności, z którą kojarzy się każdy kryzys, następuje zwrot w kierunku utrwalonych historycznie form zachowań. Warto też dodać, że ściślejszej kontroli nad działalnością samorządów domagały się niekiedy międzynarodowe instytucje finansowe, w tym szczególnie Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

H6: Wskaźnik autonomii lokalnej nie wykazuje silnego związku z organizacją terytorialną (wielkością gmin). Także przeprowadzane reformy podziału terytorialnego nie wykazują wyraźnego wpływu na wzrost autonomii lokalnej.

¹⁶ N. Hlepas, *Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity*, „International Review of Administrative Sciences” 2016, nr 2, s. 273–290.

Uzasadnienie tej hipotezy nawiązuje do opisywanych już w literaturze przykładów, sugerujących, że decentralizacja jako skutek reform terytorialnych pozostaje często wyłącznie w sferze deklarowanych obietnic, a o poziomie autonomii w większym stopniu decyduje wola polityczna centrum niż obiektywne warunki sprzyjające przekazywaniu zadań¹⁷.

Dla potrzeb empirycznej weryfikacji postawionych hipotez (a zwłaszcza hipotezy 4) badane kraje zostały podzielone na kilka grup:

- 1) Nowe kraje Unii Europejskiej, które przystąpiły do UE w 2004 roku (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry) – grupa oznaczana dalej jako NMS 2004.
- 2) Kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 2004 roku (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia) – grupa oznaczana dalej jako NMS 2008-12.
- 3) Kraje Europy Środkowej i Wschodniej niebędące członkami Unii Europejskiej (Albania, Gruzja, Macedonia, Mołdawia, Serbia, Ukraina) – grupa oznaczana dalej jako „Inne EŚW”.
- 4) Grupa referencyjna: „stare kraje członkowskie” Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy) oraz Szwajcaria i Norwegia – grupa oznaczana dalej jako EU15+.

Oznacza to, że poza zakresem badania znalazły się Cypr, Islandia, Liechtenstein, Malta, a także nieobjęte analizą kraje Europy Środkowej i Wschodniej (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo i Rosja).

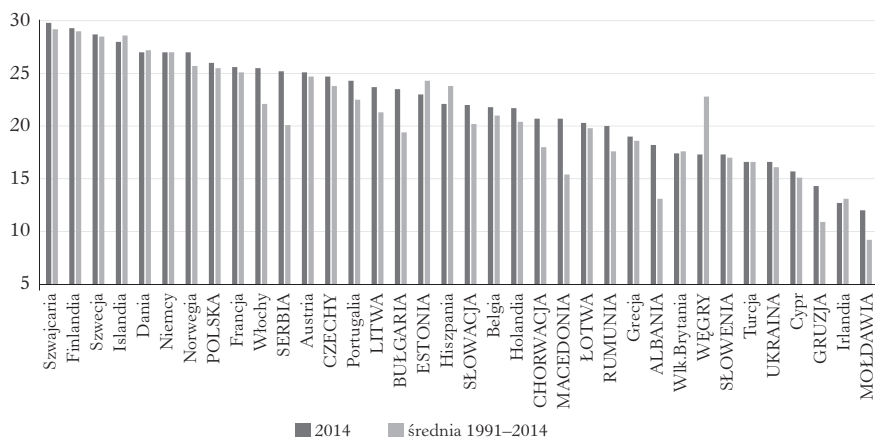
Wyniki badania – weryfikacja hipotez

Prezentację wyników badania empirycznego warto rozpocząć od ogólnego zróżnicowania wskaźnika LAI w krajach europejskich (por. rys. 1). „Championami decentralizacji” są kraje skandynawskie i Szwajcaria. Jeśli chodzi o pozycję krajów Europy Środkowo-Wschodniej, to jest ona silnie zróżnicowana. Polska znajduje się na 8 miejscu w tym rankingu, odznaczając się na tle innych krajów stosunkowo wysoką autonomią samorządów gminnych. Duża grupa krajów (Serbia, Czechy, Litwa, Bułgaria,

¹⁷ Por. P. Swianiewicz, A. Mielczarek, *Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Borders?*, „Local Government Studies” 2010, nr 2, s. 291–311; P. Swianiewicz, *Territorial consolidation reforms – European experiences of 21st century*, [w:] *Conference Proceedings, International Conference Geobalkanica 2015*, Skopje 2015, DOI: dx.doi.org/10.18509/GBP2015.48.

Estonia, Słowacja, Chorwacja, Macedonia, Łotwa, Rumunia) nie wyróżnia się specjalnie na tle średniej dla całej Europy. Natomiast kilka krajów (Albania, Węgry, Słowenia, Ukraina, Gruzja i Mołdawia) znajdują się wśród 10 krajów europejskich o najniższych wartościach wskaźnika LAI.

Rysunek 1. Indeks autonomii lokalnej (LAI) w krajach europejskich



Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

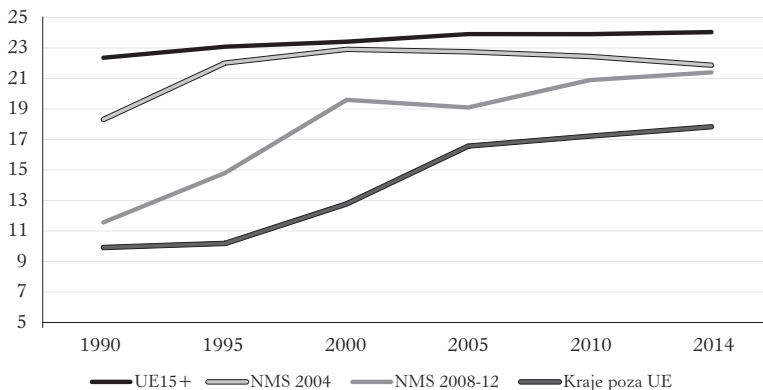
Szczególnego komentarza wymaga sytuacja Węgier, które w świetle wcześniejszych publikacji¹⁸ były zaliczane do najsilniej zdecentralizowanych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Zmianę, jaka zaszła w tym zakresie, dobrze ilustruje widoczna na rys. 1 różnica między wskaźnikiem dla roku 2014 i średnią dla całego okresu 1990–2014. W żadnym innym kraju nie obserwujemy tak dużej różnicy świadczącej o silnym procesie recentralizacji w ostatnich latach. Faktycznie, wprowadzone przez rząd Orbana kilka lat temu reformy odebrały węgierskim samorządom znaczną część wykonywanych zadań i pozbawiły je dużej części autonomii finansowej¹⁹. Przykład ten jest dobrą ilustracją faktu, że decentralizacja nie jest procesem jednokierunkowym i nie jest dana raz na zawsze. Kierunek zmian na Węgrzech jest jednak raczej wyjątkiem od

¹⁸ P. Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, nr 40 (2).

¹⁹ I. Palne-Kovacs, A. Bodor, I. Finta, Z. Grunbut, P. Kacziba, G. Zongor, *Farewell to decentralization: the Hungarian story and its general implications*, „Croatian Comparative Public Administration” 2016, nr 4, s. 789–816; G. Hajnal, M. Rosta, *The illiberal state on the local level The doctrinal foundations of subnational governance reforms in Hungary (2010–2014)*, referat prezentowany na EGPA Annual Conference, 10–12.09.2014, Speyer, Niemcy.

reguły – jak widać na rys. 1, w większości innych krajów regionu (poza Estonią) tendencja była raczej odwrotna – wartość wskaźnika w ostatnim roku badania była wyższa niż średnia dla całego okresu. Zjawisko to widać dokładniej na rys. 2, pokazującym zmiany w wyróżnionych grupach krajów.

Rysunek 2. Indeks autonomii lokalnej w grupach krajów



Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

Przedstawione na rys. 2 dane potwierdzają część postawionych na wstępie hipotez. Po pierwsze, różnica między krajami Europy Zachodniej oraz Europy Środkowej i Wschodniej zmniejszyła się w okresie objętym analizą (H1), a zjawisko to było skutkiem rosnącego poziomu wskaźnika w wyniku przeprowadzanych w kolejnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej reform decentralizacyjnych. Ten sam proces zaobserwowali Steyvers i Swianiewicz²⁰, przeprowadzając typologię autonomii gminnej krajów europejskich w latach 1990–1992, 2004 i 2014. Ich typologia bierze pod uwagę wartość wskaźnika odnoszącego się do dwóch wymiarów autonomii gminnej: (a) zakresu decentralizacji funkcjonalnej i (b) zakresu autonomii finansowej. W swoim badaniu wyróżnili 9 typów ponumerowanych od I do IX, przy czym typ IX (określany też jako patronaż²¹) odznacza się najniższym poziomem autonomii w obu wymiarach. W latach 1990–1992 zdecydowana większość krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej (10 spośród 16) zaliczonych została wła-

²⁰ K. Steyvers, P. Swianiewicz, *Configurations of Local Autonomy in Europe. Towards an Empirical Typology of Countries*, referat przygotowany na doroczną konferencję ECPR, Oslo, wrzesień 2017.

²¹ W oryginale stosowany jest trudny do przetłumaczenia termin *tutelle*.

śnie do typu IX. W roku 2014 w tej grupie pozostały już tylko dwa (Gruzja i Mołdawia), podczas gdy pozostałe były zaliczone do różnych typów od III do VIII.

Po drugie, tempo zmian było różne w poszczególnych grupach krajów – wzrost indeksu LAI najwcześniej, bo już od początku lat dziewięćdziesiątych, rozpoczął się w krajach, które stały się członkami Unii Europejskiej w 2004 roku (H4). W pozostałych grupach zmiany zaszły nieco później, w krajach niebędących członkami UE poważniejsze reformy decentralizacyjne miały miejsce dopiero na przełomie XX i XXI wieku, a ich poziom autonomii lokalnej jest do dziś nieco niższy niż w pozostałych wyróżnionych grupach.

Natomiast dane na rys. 2 nie potwierdzają hipotezy 5: nie widać, by kryzys 2008 roku prowadził do powszechnego spadku wskaźnika autonomii. Jeśli spojrzelibyśmy na dane odnoszące się do poszczególnych krajów, to zjawisko to dostrzeżemy jedynie w odniesieniu do Węgier, Estonii, Łotwy i Czech (poza Węgrami spadek był jednak stosunkowo niewielki), nie zaś w pozostałych krajach.

Ale związek między głębokością kryzysu ekonomicznego i kontrolą nad samorządami widać wyraźniej, jeśli weźmiemy pod uwagę wskaźnik autonomii w zakresie zadłużania samorządów. W skali wszystkich 39 krajów europejskich spadek wartości tego wskaźnika po 2008 roku można było zaobserwować w 7 krajach (w tym trzech we wschodniej części kontynentu – Gruzji, Słowenii i Węgrzech). Spadek taki nastąpił w więcej niż co trzecim kraju, w którym wartość PKB spadła w okresie 2008–2012. Wśród 22 krajów, które zanotowały wzrost PKB w tym okresie, zmniejszenie zakresu autonomii w odniesieniu do zadłużania samorządów miało miejsce tylko w jednym.

Tabele 1 i 2 przedstawiają tempo zmian wskaźnika autonomii finansowej w poszczególnych grupach krajów. Zawarte w nich dane potwierdzają hipotezę 2. Zmiany w przechodzących transformację ustrojową krajach Europy Środkowej i Wschodniej były znacznie szybsze niż w znacznie bardziej ustabilizowanych krajach Europy Zachodniej. Różnice te – co zrozumiałe – były szczególnie duże w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, ale utrzymują się do czasów współczesnych. Widać też różnice pomiędzy poszczególnymi grupami. W krajach, które przystąpiły do Unii Europejskiej, zasadnicza zmiana dokonywała się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. W „późnych krajach członkowskich” rozciągnięta była na całą dekadę, a w krajach pozostałych reformy zaczęły się dopiero po roku 1995 i trwały niemal do końca pierwszej dekady XXI wieku.

Tabela 1. Przeciętne tempo zmian wskaźnika autonomii lokalnej wg grup państw

	1990–95	1995–2000	2000–05	2005–10	2010–14
Kraje UE15+	0,78	0,45	0,73	0,43	0,35
Kraje NMS 2004	6,66	1,05	0,86	0,49	1,16
Kraje NMS 2008-12	7,43	4,80	1,50	1,80	0,50
Inne kraje EŚW	0,33	2,60	4,55	1,65	0,78

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

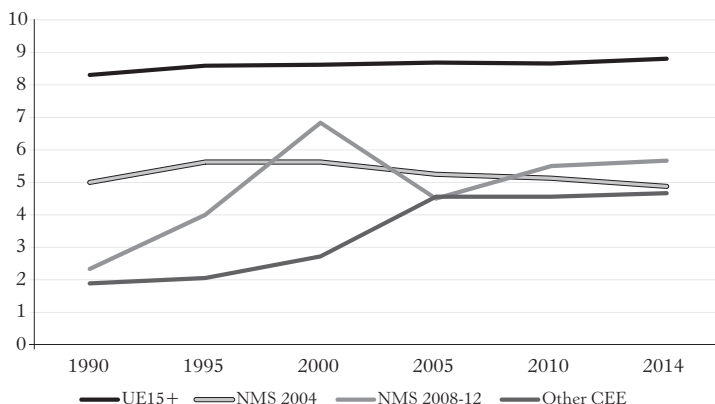
Tabela 2. Odsetek państw w danej grupie, w których wskaźnik LAI nie zmienił się (lub zmienił się o nie więcej niż 0,5 punktu)

	1990–95	1995–2000	2000–05	2005–10	2010–14
Kraje UE15+	69	69	69	81	69
Kraje NMS 2004	25	38	50	50	50
Kraje NMS 2008-12	0	0	0	0	67
Inne kraje EŚW	67	33	0	33	67

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

Dane na rys. 3 są z kolei potwierdzeniem hipotezy 3 – wzrost autonomii w zakresie finansów lokalnych jest znacznie wolniejszy i mniej jednoznaczny niż w przypadku pozostałych wymiarów autonomii lokalnej. Ten niższy niż w większości krajów Europy Zachodniej zakres swobody finansowej utrzymuje się także współcześnie. Zastosowane w projekcie LAI wskaźniki pozwalają na skonstruowanie wskaźnika autonomii finansowej, którego wartość może wahać się od 0 do 13. W roku 2014 wszystkie 12 krajów o wartości poniżej 5 znajdowało się w Europie Środkowej i Wschodniej. Jedyne dwa kraje regionu, w których wartość wskaźnika była wyższa od średniej, to Serbia (wartość 9 i miejsce 7–12 w rankingu 39 krajów europejskich) i Polska (wartość 8). Obraz ten jest z jednej strony odzwierciedleniem tradycji skrajnie scentralizowanego systemu finansowego przed 1990 rokiem, a z drugiej utrzymującej się bardzo długo niechęci do decentralizacji finansowej przeprowadzanej równoległe (albo nawet niewiele później) z trudną transformacją gospodarczą. Generalnie w Europie Środkowej i Wschodniej decentralizacja finansowa (zwłaszcza w zakresie swobody prowadzenia lokalnej polityki dochodowej) często pozostaje w tyle za funkcjonalną i innymi aspektami autonomii lokalnej.

Rysunek 3. Indeks autonomii finansowej wg grup krajów

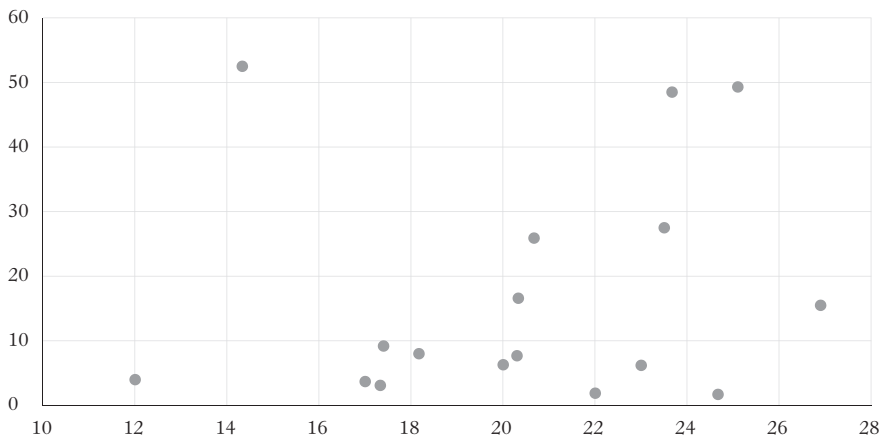


Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów projektu LAI.

Zebrane dane potwierdzają też hipotezę o braku wyraźnego związku między autonomią lokalną i przeciętną wielkością gmin. Korelacja między oboma wskaźnikami jest bliska 0. Kraje z podziałem terytorialnym zakładającym tworzenie bardzo dużych (liczących przeciętnie kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców) gmin znajdują się zarówno wśród mających stosunkowo wysoki poziom autonomii (np. Serbia – 2 miejsce w badanej grupie krajów, Litwa – 4 miejsce), jak i wśród odznaczających się najwyższym poziomem centralizacji (Gruzja zajmująca w tym rankingu przedostatnie miejsce). Analogicznie kraje z gminami bardzo małymi znajdujemy zarówno wśród mających stosunkowo wysoką autonomię gminną (np. Czechy – 3 miejsce w badanej grupie krajów, a przed reformami rządu Orbana do tej grupy zaliczylibyśmy i Węgry), jak i grupie o najniższej wartości wskaźnika (np. Ukraina i Mołdawia). Też o braku wyraźnego związku potwierdzają też dane na rys. 4. Podobnie, jeśli chodzi o wpływ reform konsolidacji terytorialnej – ani reforma gruzińska w 2006 roku, ani łotewska w roku 2009 nie doprowadziły do znaczącego wzrostu wskaźnika LAI w ciągu następnych kilku lat po zmianie organizacji terytorialnej. Wyjątkiem jest tutaj reforma macedońska, która była częścią szerszego pakietu decentralizacyjnego realizowanego pod naciskiem społeczności międzynarodowej w wyniku porozumienia ochrydzkiego kończącego wojnę domową. Po roku 2002 wskaźnik autonomii finansowej w tym kraju wzrósł w ciągu trzech lat z 11 do prawie 20. Ale na tle pozostałych reform można stwierdzić, że był to raczej wyjątek niż reguła²².

²² Dane projektu LAI sięgają tylko do roku 2014, a zatem nie pozwalają na analizę skutków reform dokonywanych później w Albanii, Armenii, Estonii czy na Ukrainie.

Rysunek 4. Związek między wskaźnikiem autonomii lokalnej i przeciętną wielkością gminy (2014)



Uwaga: na osi poziomej – wartości wskaźnika autonomii lokalnej (LAI), na osi pionowej – przeciętna liczba mieszkańców gminy (w tysiącach) w 2014 r.

Podsumowanie i wnioski

Analizowane dane w większości potwierdzają postawione na wstępie hipotezy. Systemy samorządowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej są bardzo silnie zróżnicowane i trudno znaleźć wspólną charakterystykę dla całego regionu. Różnice między poziomem autonomii gmin w Polsce i Mołdawii (by użyć dwóch skrajnych przykładów z badanej grupy krajów) są bardzo duże. Niemniej jednak można wskazać na kilka ogólniejszych prawidłowości.

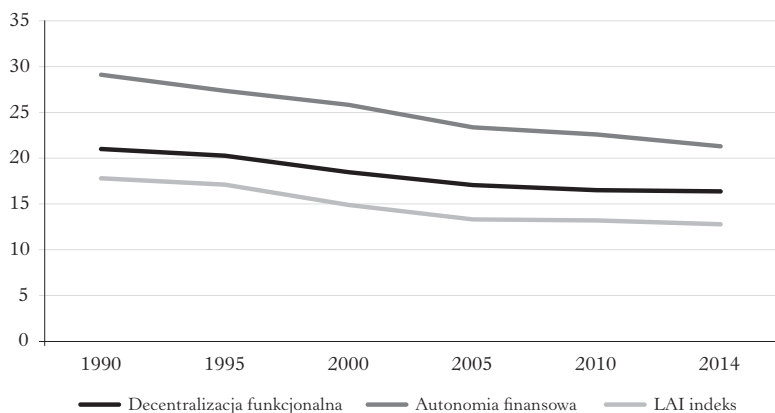
1. Różnica między rosnącym poziomem autonomii lokalnej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w krajach Europy Zachodniej się zmniejsza. Prawidłowość ta dotyczy nie tylko – co byłoby zrozumiałe – wczesnych lat okresu transformacji ustrojowej, ale utrzymuje się też do czasów współczesnych.
2. Zmiany w systemach samorządowych (w tym w zakresie autonomii lokalnej) były, a do pewnego stopnia nadal są, szybsze niż w bardziej ustabilizowanych demokracjach zachodnich.
3. Trend wzrostu wskaźnika autonomii lokalnej najwcześniej zaznaczył się w krajach, które w 2004 roku stały się członkami Unii Europejskiej, a najpóźniej w krajach, które do dziś znajdują się poza Unią. Można to wiązać z ogólnie wyższą determinacją proreformatorską krajów wyszehradzkich i krajów bałtyckich.

4. Wzrost autonomii lokalnej nie odnosi się w jednakowym stopniu do wszystkich jego wymiarów. W szczególności jest znacznie wolniejszy w odniesieniu do swobody finansowej.

Nie udało się natomiast jednoznacznie potwierdzić hipotezy o wpływie kryzysu gospodarczego po 2008 roku na zahamowanie czy nawet odwrócenie reform decentralizacyjnych. Wprawdzie w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem częściej niż w innych wzrosła kontrola centralna nad zadłużaniem się samorządów, ale nawet od tej reguły można znaleźć wyjątki. Odwrócenie tendencji decentralizacyjnych nie pojawiło się także (poza dość wyjątkowym, jak dotąd, przypadkiem Węgier) w innych obszarach systemu samorządowego.

Powyższe uwagi sugerują trend konwergencji europejskich systemów samorządowych. Teza ta znajduje potwierdzenie w danych przedstawionych na rys. 5 – systematycznemu zmniejszeniu ulega odchylenie standardowe wartości wskaźnika autonomii lokalnej (LAI) mierzone dla 39 krajów. Zjawisko, o którym mowa, odnosi się więc nie tylko do różnic między Europą Środkową i Wschodnią a Europą Zachodnią, ale dotyczy całego kontynentu.

Rysunek 5. Zmiany odchylenia standardowego wskaźników autonomii lokalnej w 39 krajach europejskich



Źródło: K. Steyvers, P. Swianiewicz, *Configurations of Local Autonomy in Europe. Towards an Empirical Typology of Countries*, referat przygotowany na doroczną konferencję ECPR, Oslo, wrzesień 2017.

Nie udało się także stwierdzić zależności między wskaźnikiem autonomii i przeciętną wielkością gminy ani związku z przeprowadzanymi reformami terytorialnymi. O stopniu autonomii samorządów gminnych decydują inne czynniki niż obiektywne warunki dla decentralizacji wiążące się z organizacją terytorialną.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w świetle prezentowanych danych samorządy gminne w Polsce należą do stosunkowo najsilniejszych (posiadających największą autonomię) w Europie. Poziom autonomii jest wprawdzie niższy niż w Szwajcarii czy krajach skandynawskich, ale wyższy niż we wszystkich innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz wielu innych krajach Europy Zachodniej i Południowej. Wyniki te stanowią potwierdzenie tezy formułowanej już wcześniej przez badaczy decentralizacji w Europie Środkowej i Wschodniej²³. Ale równocześnie przykład Węgier wskazuje, że sytuacja taka nie jest nieodwracalna. Zakres badania empirycznego i danych zgromadzonych w projekcie *Local Autonomy Index* sięga do 2014 roku. Niektóre z wprowadzanych później zmian – a także niektóre z zapowiadanych reform – sugerują, że zakres autonomii samorządów w Polsce (przede wszystkim wojewódzkich, ale także gminnych) ulega od tego czasu powolnemu, choć systematycznemu zmniejszaniu. Wśród zmian tych można wymienić:

- wyjęcie spod władztwa urzędów marszałkowskich Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ośrodków Doradztwa Rolnego.

Pozostałe przykłady dotyczą już samorządów gminnych:

- ograniczenie wpływu samorządów gminnych na organizację sieci szkół na swoim terenie;
- zapowiadane ograniczenie roli samorządów w decyzjach odnoszących się do organizacji wyborów lokalnych;
- pozbawienie części uprawnień w zakresie decydowania o nazwach ulic i placów;
- zapowiadane zmiany w planowaniu przestrzennym wiążące się z realizacją programu rządowego Mieszkanie+.

Nie jest więc wcale przesądzone, że pozycję lidera decentralizacji w regionie polskie samorządy zachowają także w niedalekiej przyszłości.

STRESZCZENIE

Metoda pomiaru autonomii samorządu gminnego została zastosowana dla 39 krajów europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem 18 krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Zmiany wartości wskaźnika we wschodniej części kontynentu są znacznie bardziej dynamiczne niż w ustabilizowanych demokracjach

²³ A. Levitas, *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About „Decentralization”*, „Studies in Comparative International Development” 2017, nr 1, s. 23–44.

zachodnich. Różnice w poziomie autonomii wykazują silny związek z przebiegiem procesów integracji europejskiej – wartość wskaźnika rosła najwcześniej w krajach przystępujących do Unii Europejskiej w 2004 roku. Poziom autonomii gmin nie wykazuje natomiast związku z organizacją terytorialną – w świetle danych empirycznych podział kraju na duże jednostki samorządowe nie jest warunkiem głębokiej decentralizacji.

Paweł Swianiewicz

CHANGES IN LOCAL AUTONOMY INDEX IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE AFTER 1990

Method of measuring local autonomy has been applied to 39 European countries, with a special focus on 18 countries of Central and Eastern Europe. Changes of the index in the Eastern part of the continent are more dynamic than in more stable Western democracies. Variation of local autonomy index are related to the process of European integration – values of the index were growing earlier in countries which joined the EU in 2004. At the same time, level of an index is not correlated with territorial organization – empirical data suggest that large municipal units are not a condition of deep decentralization.

KEY WORDS: *local government, decentralization, local autonomy, Central and Eastern Europe*

Bibliografia

- Blöchliger H., King D., *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments*, „OECD Economic Studies” 2006, nr 43 (2).
- Blöchliger H., *What is The OECD Fiscal Network Measuring? An Overview of the Fiscal Decentralization Database*, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.
- Bours A., *Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government*, [w:] R. J. Bennett (red.) *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London–New York 1993.
- Coulson A., Campbell A., *Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2006, nr 32 (5).
- Ebel R., Yilmaz S., *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, [w:] J. Martinez-Vazques (red.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- Hajnal G., Rosta M., *The illiberal state on the local level The doctrinal foundations of subnational governance reforms in Hungary (2010–2014)*, referat prezentowany na EGPA Annual Conference, 10–12.09.2014, Speyer, Niemcy.

- Hesse J., Sharpe L., *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, [w:] J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialized Countries*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- Hlepas N., *Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity*, „International Review of Administrative Sciences” 2016, nr 82 (2).
- Keating M., Hughes J., *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Series on Regionalism and Federalism, No. 1, Presses Interuniversitaires Europeennes – Peter Lang, Brussels–Bern–Berlin–Frankfurt/M–New York–Oxford–Wien 2003.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*, „Regional & Federal Studies” 2016, nr 26 (3).
- Levitas A., *Fiscal decentralization indicators 2006–2014*, NALAS, Skopje 2016.
- Levitas A., *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About „Decentralization”*, „Studies in Comparative International Development” 2017, nr 52 (1).
- Martinez-Vazques J., Timofeev A., „Decentralization Measures Revisited”, referat przygotowany na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.
- Newton K., *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government*, „Political Studies” 1992, vol. 30.
- Page E. & Goldsmith M., *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, London 1987.
- Palne-Kovacs I., Bodor A., Finta I., Grunbut Z., Kacziba P., Zongor G., *Farewell to decentralization: the Hungarian story and its general implications*, „Croatian Comparative Public Administration” 2016, nr 16 (4).
- Shah A., *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, The World Bank 1998.
- Sharpe L. J., *Theories and Values of Local Government*, „Political Studies” 1973, nr 2.
- Swianiewicz P., *If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? East European Perspective*, „Local Government Studies” 2010, nr 36 (2).
- Swianiewicz P., Mielczarek A., *Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Borders?*, „Local Government Studies” 2010, nr 36 (2).
- Swianiewicz P., *Territorial consolidation reforms – European experiences of 21st century*, [w:] *Conference Proceedings, International Conference Geobalcanica 2015*, Skopje 5–7 June 2015, s. 379–388, DOI: [dx.doi.org/10.18509/GBP.2015.48](https://doi.org/10.18509/GBP.2015.48).
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A. Zardi A., *Does Size Matter? Toolkit of Territorial Amalgamation Reforms in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2017.
- Swianiewicz P., *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, nr 40 (2).
- Steyvers K., Swianiewicz P., *Configurations of Local Autonomy in Europe. Towards an Empirical Typology of Countries*, referat przygotowany na doroczną konferencję ECPR, Oslo, wrzesień 2017.
- Zentai V., Peteri G., *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, LGI-Open Society Institute, Budapest 2002.