

Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai

Jūratė Baltušnikienė

*Kauno technologijos universiteto Panevėžio institutas
Klaipėdos g. 1, 35209 Panevėžys*

Straipsnyje analizuojama viešojo valdymo sistemos decentralizacijai apibūdinti vartojamų apibrėžimų, tipų ir rūšių įvairovė, decentralizacijos pranašumai ir trūkumai. Palyginamos įvairių autorių decentralizacijos sampratos bei decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacijos, nustatomi sampratų ir klasifikacijų panašumai ir skirtumai. Remiantis klasikiniu viešojo valdymo kompetencijų suskirstymu į tris grupes - viešųjų paslaugų teikimo, pajamų perskirstymo ir makroekonominės stabilizacijos - analizuojami decentralizacijos pranašumai ir trūkumai.

Raktažodžiai: decentralizacija, dekoncentracija, delegavimas, devoliucija.

Keywords: decentralization, deconcentration, delegation, devolution.

Įvadas

Per pastaruosius penkiasdešimt metų daugelyje šalių vykdyta decentralizacija pakeitė centralizuotas politines, administracines ir ekonomines sistemas. J. Manor 1999 m. publikuotame straipsnyje teigia, kad „beveik visos pasaulio šalys įgyvendina decentralizaciją, nes siekia išspręsti daugybę viešojo sektoriaus problemų“ [31]. Ch. Garman ir kiti, 2001 m. atlikę tyrimą, konstatuoja, kad „63 iš 75 besivystančių valstybių vykdo decentralizaciją“ [21]. L. Hooghe ir G. Marks teigia, kad nė viena iš pirmųjų 15 ES valstybių nuo 1980 m. necentralizavo savo viešojo valdymo sistemų, o pusė jų itin sustiprino regioniniame valdymo lygmenyje veikiančių subjektų galias [24]. J. Ahmad ir kiti pastebi, kad pastarojo amžiaus paskutinįjį ketvirtį daugiau nei 75 šalys suteikė didesnius įgaliojimus žemesniųjų viešojo valdymo lygių subjektams [1]. 1980 m. subnacionalinio valdymo subjektams visame pasaulyje atiteko apie 15 proc. visų nacionalinių pajamų ir apie 20 proc. visų šalies išlaidų. XX amžiaus pačioje pabaigoje šie skaičiai ūgtelėjo atitinkamai iki 19 proc. ir 25 proc. ribos [20].

Decentralizacija pabrėžia skirtingų valdymo lygių subjektų sąveikos, dar vadinamos „užslėptąja“ arba „ketvirtąją valdžios šaka“, aktualumą [24].

Taigi mokslininkai vis dažniau savo analizės objektu pasirenka nebe nacionalinį, bet subnacionalinį valdymą ir nebe horizontalią valdžios subjektų, priimančių, vykdančių įstatymus ir prižiūrinių jų vykdymą, sąveiką, bet atskiruose viešojo valdymo lygmenyje ir tame pačiame viešojo valdymo lygmenyje veikiančių subjektų santykius.

Nors viešojo valdymo sistemos decentralizacijos problemoms mokslinėje literatūroje skiriama nemažai dėmesio, tačiau iki šiol analizuojant decentralizaciją susiduriama su vartojamos terminijos problema: mokslinėje literatūroje pateikiamos skirtingos decentralizacijos teorinės interpretacijos, nesutariama dėl decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacijos. Be to, itin nevienareikšmiškai vertinami decentralizacijos padariniai, t.y. nesutariama, ar decentralizacija lemia teigiamus, ar neigiamus viešojo valdymo sistemos pokyčius.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti viešojo valdymo sistemos decentralizacijos esmę ir turinį, susisteminant decentralizacijos tipus ir rūšis bei įvertinti galimus decentralizacijos padarinius.

Pirmoje straipsnio dalyje analizuojami decentralizacijai apibūdinti vartojami apibrėžimai ir klasifikacijos, susisteminant decentralizacijos tipus ir rūšis. Antroje dalyje nagrinėjami decentralizacijos pranašumai ir trūkumai, įgyvendinant šias viešojo valdymo kompetencijas: viešųjų paslaugų teikimas, pajamų perskirstymas, makroekonominė stabilizacija.

Decentralizacijos turinio analizė

Viena iš metodologinių problemų, analizuojant decentralizaciją, - vartojamos terminijos problema. J. Litvack ir kt. [29] bei Ch. K. Shar-

Jūratė Baltušnikienė – Kauno technologijos universiteto Panevėžio instituto Vadybos mokslu katedros lektore, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas jurate.baltusnikiene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

ma [53] teigia, kad apibūdinti decentralizaciją itin sudėtinga, kadangi šis reiškinys apima daugybę skirtingų viešojo valdymo reformų. E. Ostrom, L. Schroeder ir S. Wynne taip pat akcentuoja, kad nėra visiems priimtino ir vienodo decentralizacijos apibrėžimo, kadangi įvairūs autoriai, analizuojantys šį reiškinį, vartoja skirtingus terminus ir interpretacijas [38].

Plačiausiai iš visų analizuojamų autorių decentralizaciją apibrėžė D. Rondinelli [48], R. Crook, J. Manor [10], J. Manor [31], K. Kaiser [28], A. Raipa [41], A. Astrauskas [3], M. Romeris [46]. Smauriausiai decentralizacijos sąvoką apibrėžė D. Rushforth, F. Boudier, E. Lacey [49], V. Evdokimov, J.

Starcev [18], G. Žilinskas [67] (žr. 1 lentelę). Smauriausiai decentralizaciją apibrėžę mokslininkai decentralizaciją suvokia kaip įgaliojimų ir išteklių perdavimą iš centrinių valstybės valdymo subjektų savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams. Kiti autoriai, plačiau apibrėžę decentralizaciją, šį reiškinį traktuoja kaip veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą ne tik savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams, bet ir skirtingose viešojo valdymo pakopose funkcionuojantiems valstybės valdymo ir (ar) privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms. 1 lentelėje pateikti apibrėžimai vienas kitam iš esmės neprieštarauja, o tik papildo vienas kitą.

1 lentelė. Decentralizacijos teorinės interpretacijos (sudaryta autorės)

<i>Autorius</i>	Decentralizacija – tai:
D. Rondinelli [47]	valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklusomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui.
D. Rushforth, F. Boudier, E. Lacey [49]	atsakomybės ir įgaliojimų perdavimas demokratiškai suformuotiems ir nepriklausomiems viešojo valdymo subjektams, veikiantiems žemesniuose viešojo valdymo lygiuose, suteikiant jiems daugiau valdžios įgaliojimų, bet nebūtinai daugiau finansinių galių.
R. Crook, J. Manor [10]; J. Manor [40]	įgaliojimų ir resursų perdavimas iš aukštesniųjų viešojo valdymo lygių (pakopų) žemesniesiems.
<i>Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook</i> [12]	laipsniškas įgaliojimų perdavimo procesas demokratišku būdu suformuotoms savivaldybių institucijoms.
V. Evdokimov, J. Starcev [17]	atskirų valdingų įgaliojimų perdavimas iš centro vietiniams (regioniniams) savivaldybių organams, savarankiškiems viešiesiems – teisiniams institutams, neįeinantiems į valstybės valdžią.
G. Žilinskas [68]	įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinės valdžios institucijų savivaldos teisę turinčioms teritorijoms (savivaldybėms).
<i>World Resources 2002-2004</i> [65]	procesas, kai valstybės valdžia perduoda dalį savo įgaliojimų savivaldybei, vietiniam lyderiui ar kokiam nors bendruomenės institucijai.
K. Kaiser [28]	sprendimų priėmimo įgaliojimų skirstyti viešuosius išteklius, valdyti personalą ir taikyti reguliacinius mechanizmus, kurie anksčiau buvo centralizuoti, suteikimo procesas.
A. Raipa [41]	atsakomybės už sprendimų priėmimą, planavimą, vadybą ir išteklių panaudojimą perdavimas iš bet kurio valdžios lygmens žemiau esantiems valdžios subjektams.
A. Astrauskas [3]	toks valstybės, kaip labai sudėtingos socialinės sistemos, valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemių pertvarkymo būdas, kai įgaliojimų, paskirstytų tarp valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemių sudarančių elementų, proporcija keičiama mažinant įgaliojimų, nustatytų aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „toliau nuo centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas), dalį arba įgaliojimai yra padalijami didesniai skaičiui to paties hierarchinio lygio subjektų.
M. Romeris [46]	valstybės valdžios (centro) funkcijos tam tikrų sričių pavedimas vykdyti ir tvarkyti tam tikriems socialiniams junginiams, kurie šią funkciją vykdo per savo organus.

Apibūdindami decentralizaciją, dauguma mokslininkų [9; 10; 28; 42; 48] visų pirma išskiria objektyvią decentralizacijos aspektą, t. y. tas sritis, kurios yra decentralizuojamos. Pagal objektyvią aspektą išskiriamos politinės, fiskalinės, rinkos (ekonominės), erdvinės ir administracinės decentralizacijos tipai. Nors ir nėra vieningo sutarimo, pateikiamas ir procesinis decentralizacijos tipų aspektas arba, kitaip tariant, pateikiamos decentralizacijos rūšys. Rinkos (ekonominė) decentralizacija skirstoma į dvi rūšis – privatizavimą ir dereguliavimą [28; 52], o politinė, fiskalinė ir administracinė decentralizacija – į tris rūšis: dekoncentravimą, delegavimą ir devoliuciją [17; 28; 29]. Erdvinė decentralizacija į rūšis neskirstoma.

Įvairūs decentralizacijos tipai ir rūšys gali reikšti skirtingais pavidalais bei kombinacijomis įvairiose šalyse ir netgi vienos šalies skirtinguose sektoriuose. Kita vertus, visi decentralizacijos tipai ir rūšys praktikoje susipina vienas su kitu ir dažnai vienas decentralizacijos tipas ir rūšis yra priežastis arba pasekmė įgyvendinti kitą decentralizacijos tipą ar rūšį. Dėl šių priežasčių tam tikras decentralizacijos tipas ar rūšis negali būti analizuojamas izoliuotai [53], neįvertinant visų galimų decentralizacijos tipų ir rūšių įvairovės.

Politinė decentralizacija dažniausia suvokiama kaip procesas, kurio metu teritorinių bendruomenių nariams ir jų išrinktiems atstovams perduodama daugiau galių priimti viešuosius sprendimus [29; 36]. Kita vertus, legislatyvinių galių suteikimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams (prefekto tipo institucijoms ir dekoncentruotosioms administracijoms) taip pat traktuotinas kaip politinė decentralizacija [17; 28].

Fiskalinė decentralizacija – tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybę valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link [4]. Didesnių finansinių galių suteikimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams taip pat traktuotinas kaip fiskalinė decentralizacija [17; 28].

Rinkos (ekonominė) decentralizacija – „giliausias“ decentralizacijos tipas. Ji skirstoma į du tipus: privatizavimą ir dereguliavimą [29; 36]. Privatizuojant ir dereguliuojant dalis viešojo valdymo kompetencijos perduodama privačioms įmonėms, visuomeninėms organizacijoms, kooperatyvams ir kitoms nevyriausybinėms organizacijoms.

Erdvinė decentralizacija yra vienas iš regioninės politikos instrumentų [16]. Jos esmė – tolygios regioninės plėtros šalyje skatinimas, sudarant sąlygas mažesniems ir ekonomiškai silpnesniems miestams bei vietovėms tapti švietimo, komercijos, pramonės ir žemės ūkio centrais.

Administracinė decentralizacija – skirtinguose viešojo valdymo lygiuose ar valstybės valdymo pakopose funkcionuojančių subjektų funkcijų ir atsakomybės perskirstymas. Tai atsakomybės vykdyti tam tikras viešąsias funkcijas perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valstybės valdymo subjektams arba vietos ir regioninėms savivaldybėms.

Išnagrinėjus ir apibūdinus decentralizacijos tipus, tikslinga paanalizuoti decentralizacijos rūšis. Kaip jau minėta, išskiriamos trys skirtingais bruožais pasižyminčios politinės, fiskalinės ir administracinės decentralizacijos rūšys: dekoncentracija, delegavimas ir devoliucija.

Išanalizavus įvairių autorių [10; 28; 31; 41; 47] decentralizacijos apibrėžimus, galima išskirti keturis aspektus, kuriais remiantis įvairūs decentralizacijos tipai gali būti skirstomi į skirtingas decentralizacijos rūšis: diskrecijos (veikimo laisvės), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perskirstymas.

Bendriausiu požiūriu *diskrecija* – tai teisės normų ribojama erdvė, kurioje teisės subjektai gali įgyvendinti savo pasirinkimą ir, kurioje priimamas sprendimas yra jo laisvė spręsti, kaip atrodo tinkama rezultatas.

Dekoncentracija – silpniausia decentralizacijos rūšis, dažniausiai įgyvendinama unitarinėse valstybėse. Tai teisės aktais detalai pagrįstas veikimo laisvės, atsakomybės, funkcijų, finansinių išteklių perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valstybės valdymo subjektams.

Delegavimas – stipresnė decentralizacijos rūšis, palyginti su dekoncentravimu, kai veikimo laisvė, atsakomybė, funkcijos ir finansiniai ištekliai perduodami iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams (kurie gali turėti savivaldos teises arba jų neturėti), valstybinėms įmonėms, gyvenamųjų namų bendrijoms, specialios paskirties regionams, pusiau autonominiams mokyklų regionams, regioninės plėtros institucijoms ar specialioms projektų įgyvendinimo padaliniais, kurie įpareigojami laikantis teisės aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių vykdyti perduotas funkcijas.

Devoliucija – trečia decentralizacijos rūšis, kuri kartais vadinama tikrąja decentralizacija [36]). Tai įstatymais pagrįstas veikimo laisvės, atsakomybės, valdymo funkcijų ir išteklių perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais viešajoms vietoms ir (ar) regioninėms savivaldybėms. Pastaroji definicija netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios organai, turėdami tam tikrą autonomijos (veikimo laisvės) laipsnį, visų pirma atskaitingi ne valstybės valdymo subjektams, bet vietos ar regiono rinkėjams.

Vyriausybės legislatyvinės diskrecijos ir atsakomybės perdavimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams gali būti traktuojamas kaip politinė dekoncentracija ir delegavimas (atsižvelgiant į tai, ar diskrecija suteikiama pavaldžiam, ar nepavaldžiam subjektui), o parlamento legislatyvinės diskrecijos ir politinės atsakomybės bei Vyriausybės legislatyvinės diskrecijos perdavimas teritorinėms savivaldybėms – politinė devoliucija. Administracinės diskrecijos, funkcijų ir administracinės atsakomybės perdavimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams traktuojamas kaip administracinė dekoncentracija ir delegavimas, o teritorinėms savivaldybėms – kaip administracinė devoliucija ir delegavimas (atsižvelgiant į tai, ar įstatymo nustatytas reikalavimas teritorinei savivaldybei funkciją vykdyti privalomai, ar ne, didelis ar mažas valstybinio administracinio reglamentavimo laipsnis ir kt.).

Fiskalinė decentralizacija remiasi keturiomis išteklių paskirstymo dedamosiomis: išlaidų ir mokesčių paskirstymu, finansiniais pervedimais ir skolinimosi mechanizmu. Fiskalinė decentralizacija skirstoma į fiskalinę dekoncentraciją, delegavimą ir devoliuciją.

Įgyvendinant decentralizacijos „iš viršaus į apačią“ modelį, vietos ir regioninės savivaldybės vykdo savo kompetenciją valstybės valdžios vardu, t. y. duodant nurodymus ir prižiūrint valstybės valdžios institucijoms. Decentralizacijos „iš apačios į viršų“ modelio taikymas leidžia teritorines savivaldybes veikti žemesniųjų valdymo lygių ar vietos gyventojų vardu [55].

Hibridinė, arba mišrioji, decentralizacija – tai skirtingų administracinės decentralizacijos rūšių taikymas, reformuojant viešojo valdymo sistemą, kai dekoncentracija, delegavimas ir devoliucija susipina tarpusavyje. D. Rondinelli ir kiti netgi privatizavimą ir dereguliavimą traktuoja kaip administracinės decentralizacijos rūšis [38]. Tačiau didžioji dalis autorių pastarąsias decentralizacijos rūšis priskiria ekonominės ar rinkos decentralizacijos tipui. J. Cohen ir S. Peterson teigia, kad privatizavimas ir decentralizacija „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ – tai delegavimo atmainos, o hibridinė, arba mišrioji, decentralizacija traktuotina ne kaip atskira decentralizacijos rūšis, bet kaip skirtingų decentralizacijos rūšių kombinacija [9]. Pavyzdžiui, E. Ostrom ir kiti išskyrė „policentrinį“ valdymą, kaip naują administracinės decentralizacijos rūšį [88]. Tačiau gilinantis į „policentrinio“ valdymo esmę paaiškėja, kad tai yra administracinė devoliucija [9].

World Resources 2002-2004 ataskaitoje [65] išskiriami šie decentralizacijos tipai: politinė, administracinė, bendradarbiavimo susitarimai, visuomeniniai projektai. Akivaizdu, kad sudarant ir įgyvendinant bendradarbiavimo susitarimus pasi-

telkiama dekoncentracija ir devoliucija, o visuomeninius projektus – delegavimas. Šioje ataskaitoje administracinė decentralizacija sutapatinama su dekoncentracija, neišskiriant kitų administracinės decentralizacijos rūšių, t. y. delegavimo ir devoliucijos. Toks požiūris į decentralizaciją, yra gana rezervuotas, neatskleidžiantis šio reiškinio esmės.

Paminėtinas Lietuvos konstitucinės teisės kūrėjo M. Romerio požiūris į decentralizaciją. M. Romeris pastebi, kad dekoncentracija yra ne decentralizacijos, o centralizacijos forma [46]. Daroma išvada, kad centralizacija gali būti koncentruota arba dekoncentruota. Dekoncentruota centralizacija, pasak M. Romerio, nėra decentralizacija.

Pastebima tendencija, kad socialinių mokslų specialistai nevienodai traktuoja decentralizacijos reiškinį. Politologai linkę politinę decentralizaciją ir apskritai decentralizaciją tapatinti su devoliucija, nevertinant delegavimo ir dekoncentravimo procesų. Viešojo administravimo specialistai dekoncentravimą, delegavimą ir devoliuciją dažniausia traktuoja tik kaip administracinės decentralizacijos tipus. Decentralizacijos klasifikavimo įvairovė pateikta šios straipsnio autorės sudarytoje 2 lentelėje.

A. Evans [17], Kaiser [28], Litvack ir kt. [29] pateiktos decentralizacijos klasifikacijos, modifikuojant ir papildant jas kitais dažniausia išskiriamais decentralizacijos tipais ir rūšimis, savo dydžiu iš esmės apima visas aptartas decentralizacijos klasifikacijas ir integruoja visas aptartas decentralizacijos sampratas. Todėl, remiantis šiuo požiūriu bei integruojant kitus dažniausia mokslininkų išskiriamus decentralizacijos tipus ir rūšis, šio straipsnio autorės sudaryta ir 1 pav. pateikta apibendrinta decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacija.

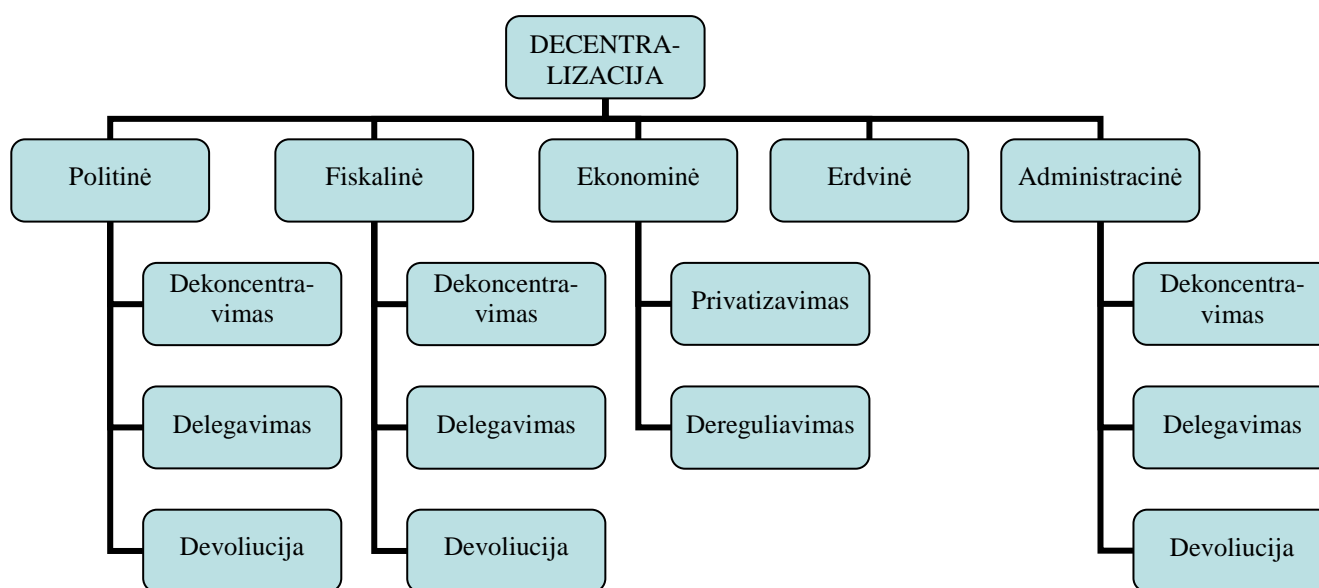
Išanalizavus ir apibendrinus įvairių autorių decentralizacijos sampratas ir klasifikacijas, pagrindžiančias decentralizacijos aktualumą, kartu ir daugiareikšmiškumą bei kompleksinį, galima konstatuoti, kad decentralizacija – tai daugiabriaunis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritorinėms savivaldybėms, teritoriniams valstybės valdymo ir privačiojo sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms.

Decentralizacijos privalumai ir trūkumai

Argumentų „už“ ir „prieš“ decentralizavimą analizė ir suvokimas bei vadovavimasis viešojo valdymo pertvarkymų metu – tai viena iš sąlygų, reikalingų veiksmingai subnacionalinio valdymo struktūrai sukurti ir teritorinių savivaldybių kompetencijai nustatyti. Neįvertinus decentralizacijos

2 lentelė. Decentralizacijos klasifikavimo įvairovė

<i>Autoriai</i>	<i>Decentralizacijos tipai (objektinis aspektas)</i>	<i>Decentralizacijos rūšys (procesinis aspektas)</i>
D. Rondinelli, J. Nellis, Sh. Cheema [48]	Administracinė	Privatizavimas, dereguliavimas
J. Silverman [55]	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija, decentralizacija „iš viršaus į apačią“, decentralizacija „iš apačios į viršų“, hibridinė decentralizacija
R. Prud'homme [39]		Decentralizacija, tapati devoliucijai
J. Cohen, S. Peterson [9]	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija
R. Crook, J. Manor [10]; J. Manor [37]	Politinė	Devoliucija
	Administracinė	Dekoncentravimas
World Resources 2002-2004 [65]	Administracinė	Devoliucija
A. Raipa, E. Backūnaitė [42]	Politinė	Devoliucija (perdavimas)
	Rinkos	Privatizavimas, dereguliavimas
	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas
Evans, [17], K. Kaiser [28]	Politinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija
	Fiskalinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija
	Rinkos	Privatizavimas
	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija



1 pav. Decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacija (sudaryta autorės)

potencialių grėsmių arba galimo teigiamo efekto ir nesiimant atitinkamų priemonių, viešojo valdymo sistemai ir visos šalies gerovei galima padaryti daugiau žalos nei naudos. R. Prud'homme teigia, kad „decentralizacija – tai lyg vaistai: jie, skiriami laiku ir reikiama doze atitinkamai ligai gydyti, gali sąlygoti teigiamą efektą, tačiau netinkamai parinkti vaistai greičiau pakenks nei gydys“ [39].

Autorių nuomonės apie decentralizacijos pranašumų ir trūkumus labai skirtingos. Vieni [15; 23; 33;

37; 43; 44; 56; 63] decentralizaciją vertina kaip teigiamą įtaką viešojo valdymo sistemos ir viešųjų finansų funkcionavimui darantį reiškinį. Kiti [7; 8; 26; 39; 45; 54; 58; 59; 60; 64] decentralizaciją traktuoja kaip viešojo valdymo sistemos efektyvumą mažinantį reiškinį. Dar kiti [29] mano, kad diskusijos dėl decentralizacijos privalumų ir pranašumų beprasmės, nes šis procesas yra pasaulinio masto realija, nepaisant to, kad kai kurie autoriai decentralizacijos reiškinyje išvelgia gausybę „blogųjų“ savybių.

Siekiant kuo sėkmingiau sukurti decentralizuotą viešojo valdymo sistemą, būtina suvokti galimus teigiamus ir neigiamus decentralizacijos padarinius. Decentralizacijos pranašumams ir trūkumams analizuoti naudojama klasikine tapusi viešojo valdymo kompetencijų (funkcijų) suskirstymo į tris grupes - viešųjų gėrybių teikimas, pajamų perskirstymas ir makroekonominė stabilizacija [35] - schema. Įgyvendinant decentralizaciją šalyje, viešųjų paslaugų teikimo, pajamų perskirstymo, makroekonominės stabilizacijos kompetencijos (funkcijos) visiškai ar iš dalies „perdislokuojamos“ tarp atskirų viešojo valdymo lygių subjektų, siaurinant centrinių valstybės valdymo subjektų kompetenciją ir plėtojant subnacionalinių valdymo subjektų kompetenciją.

Daugelio autorių darbuose [6; 13; 14; 15; 23; 30; 37; 40; 56; 63] nurodoma, kad pagrindinis decentralizacijos pranašumas - efektyvesnis viešųjų gėrybių paskirstymas skirtinguose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančioms bendruomenėms. Decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą [2; 56], sudarydama palankias sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka skirtingus vartotojų prioritetus. Būtent vartotojų mobilumas skatina teritorines savivaldybes teikti viešąsias gėrybes, kuo adekvačiau atitinkančias vartotojų interesus. Centralizuotai valdomose valstybėse paprastai teikiamas standartizuotas viešųjų gėrybių kompleksas, neatsižvelgiant į atskirų regionų specifiką ir visuomenės grupių poreikių įvairovę.

Tačiau realybėje decentralizacijos ir ekonominio efektyvumo sąveiką trikdo daugelis veiksnių: piliečių poreikių išaiškinimo (gyventojai gali iš viso neturėti aiškių prioritetų arba nesugebėti ar nenorėti jų išreikšti, be to, gyventojų poreikiai nuolat kinta) ir jų tenkinimo sudėtingumas (pvz., masto ekonomijos problema, šalutinio efekto, „laisvo raitelio“ fenomenas ir kt.), persikėlimo gyventi į kitą savivaldų teritorinį darinį sąnaudos, informacijos stoka apie skirtinguose savivaldos subjektuose teikiamas viešąsias gėrybes ir mokesčius, negalimumas suformuoti tiek savivaldžių teritorinių darinių, kad absoliučiai kiekvienas individas galėtų pasirinkti pageidaujamą viešųjų gėrybių ir mokesčių kompleksą ir pan.

Decentralizacija sudaro palankias sąlygas eksperimentams ir inovacijoms [22] viešųjų gėrybių teikimo, biudžeto sudarymo ir kitose srityse. Kuo daugiau viešųjų gėrybių teikėjų, tuo didesnė viešųjų prekių ir paslaugų teikimo įvairovė. Decentralizuotoje valdymo sistemoje konkurencinė viešųjų gėrybių teikėjų sąveika stimuliuoja savo veikloje adaptuoti tik pačias efektyviausias viešųjų prekių ir paslaugų teikimo technikas.

Tačiau, kita vertus, decentralizuota sistema gali sukelti „mokesčių karus“, kai teritorinės savivaldybės varžosi tarpusavyje dėl mokesčių bazių, tarifų, lengvatų ir kt., siekdamos pritraukti daugiau gyventojų, investicijų ir pan., ir „mokesčių eksportą“ kitoms teritorinėms savivaldybėms. Decentralizacija taip pat sudaro sąlygas atsirasti nepageidaujamiems naudos (žalos) „persiliejimams“ ir „laisvo raitelio“ efektams.

Naudos „persiliejimas“ - tai toks procesas, kai nauda, teikiama, pavyzdžiui, vienos savivaldybės įmonių, išsiplėtoja ir taip pat tenkina kitų savivaldybių gyventojų poreikius, teikia jiems naudos. Ši nauda yra išorinė, t. y. teigiamas išorinis poveikis (šalutinis efektas), kurį administracinis teritorinis vienetas daro kitiems administraciniams teritoriniams vienetams (tiksliau, jų gyventojams), nemokantiems už tą poveikį. Tokiu atveju iškyla vadinamoji „zuikio“ arba „laisvojo raitelio“ problema. „Zuikis“ - asmuo arba įmonė, kuriai negalima riboti naudojimosi gėrybėmis, net jeigu ji už jas nemoka [35, 58; 74; 78]. Šalutinis efektas, skatindamas veltėdžiavimą ar išsisukinėjimą susimokėti už gaunamą naudą, komplikuoja efektyvų išteklių paskirstymą.

Centralizuota viešojo valdymo sistema leidžia pasinaudoti masto ekonomijos teikiamomis galimybėmis. Vadovaudamiesi masto ekonomijos logika, decentralizacijos kritikai teigia, kad centralizuotam viešųjų gėrybių teikimui reikia mažiau sąnaudų [26; 50; 45]. Viena iš pagrindinių valstybės valdžios funkcijų, kai atsiranda masto ekonomija, - mokesčių administravimas. Valstybės valdymo subjektai paprastai yra labiau pajėgūs rinkti mokesčius žemesnėmis administracinėmis sąnaudomis (pvz., dėl geresnių informacinių technologijų, administracinių gebėjimų ir pan.) nei subnacionalinio valdymo subjektai.

Viešųjų gėrybių teikimas - tai procesas, kurio metu gali atsirasti korupcija. Mokslininkai, tiek teoriškai, tiek empiriškai analizuojantys decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją, nesutaria, ar ryšys tarp šių dviejų reiškinių yra teigiamas, ar jis neigiamas. Decentralizacijos modelio, kuriuo akcentuojama subnacionalinio valdymo subjektų konkurencija dėl gyventojų, investicijų ir pan., šalininkai [32] mano, kad decentralizacija mažina korupcijos mastus.

Autoriai, kurie pasisako už intensyvios stebėsenos ir tiesioginės atskaitomybės decentralizacijos modelį, teigia, kad decentralizuotoje viešojo valdymo sistemoje kiekvienas valdžios atstovas atsakingas už santykinai siaurą specifinę veiklos sritį tam tikroje vienoje teritorinėje savivaldybėje, todėl mažiau linkęs piktnaudžiauti viešąja galia siekiant asmeninės naudos [5; 30; 51; 57]. O centralizuotoje viešojo valdy-

mo sistemoje politikos formuotojai ir įgyvendintojai atsakingi už įvairialypes užduotis. Kuo sprendimai, tiesiogiai darantys įtaką vietos gyventojams, priimami aukštesniu viešojo valdymo lygiu, tuo didesnė tikimybė, kad silpnės politikų atsakomybė ir atskaitomybė rinkėjams bei daugės galimybių atsirasti viešųjų ir privačių interesų konfliktams.

Mokslininkai, teigiantys, kad decentralizacija sąlygoja didesnius korupcijos mastus, pastebi, kad subnacionalinio valdymo institucijos yra mažiau patrauklios labai kompetentingiems valdžios atstovams dėl mažesnio užmokesčio, menkesnio vietinių institucijų prestižo, siauresnės įtakos sferos ir pan. [59].

Kiti decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją teigiamai vertinantys mokslininkų mano, kad decentralizacija išsklaido plataus rato subnacionalinio valdymo institucijų sprendimų priėmimo galias, o tai sumenkina valdžios atstovų galimybę gauti informaciją vieniems iš kitų, ar už tam tikros paslaugos atlikimą jau buvo paimtas kyšis, ar dar ne, ir suformuoja sąlygas „perteklinei“ korupcijai [54].

Autoriai, empiriškai analizuojantys decentralizacijos ir korupcijos sąsajas, taip pat nėra vieningi: vieni [25] savo atliktais tyrimais pagrindžia teigiamą decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją, o kiti [20; 34] empiriškai įrodo, kad decentralizacija mažina korupcijos mastus.

Taigi vienareikšmiško atsakymo į klausimą, ar decentralizacija skatina, ar slopina piktnaudžiavimą viešąja galia, nėra. Politinė, socialinė, ekonominė, kultūrinė konkrečios šalies situacija lemia decentralizacijos ir korupcijos sąveikos pobūdį.

Pajamų perskirstymas tarp individams ir teritorinėms savivaldybėms – tai dar viena viešojo valdymo decentralizavimą. Dalis autorių [35; 39] tvirtina, kad pajamų perskirstymo individams funkcija turi būti tik valstybės valdžios kompetencija. Ši mokslininkų pozicija grindžiama tuo, kad decentralizuotas pajamų perskirstymas individams sukelia situaciją, kai vargingai gyvenantys individai turi didesnę naudą gyvendami klestinčiose teritorinėse savivaldybėse nei nepasiturintieji, gyvenantys skurstančiose teritorinėse savivaldybėse [39]. Be to, skirtinguose regionuose vienodas pajamas gaunantys individai po decentralizuoto finansinių išteklių perskirstymo gaus skirtingas pajamas dėl nevienodo individualių pajamų lygio tarp atskirų savivaldos subjektų (netgi jei pajamų perskirstymo politikos skirtinguose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose yra vienodos) arba dėl skirtingų pajamų ir perskirstymo politikų skirtingose teritorinėse savivaldybėse. Decentralizuotas pajamų perskirstymas didinant mokesčių našą turtingiesiems (pvz.,

nustatant progresinius pajamų mokesčio tarifus) ir suteikiant plačias socialines garantijas skurstantiesiems neišvengiamai sukelia efektą, kai pasiturintieji migruoja į teritorines savivaldybes su mažesne mokesčių našta. O vargingesni šalies gyventojai dėl menkesnių finansinių pajėgumų neretai nėra pajėgūs migruoti paskui turtinguosius ir ilgainiui atsiduria skurstančiuose regionuose (t. y. atsiranda segregacijos fenomenas).

Tačiau kategoriškus teiginius dėl neefektyvaus decentralizuoto pajamų perskirstymo akivaizdžiai paneigia tokių valstybių, kaip Šveicarija, Skandinavijos šalys, patirtis, rodanti, kad teritorinės savivaldybės gali sėkmingai atlikti pajamų perskirstymo funkciją. Pavyzdžiui, Danijoje savivaldybių išlaidos viršija pusę nacionalinio biudžeto išlaidų ir sudaro trečdalį šalies BVP. Daigiau kaip pusė savivaldybių asignavimų Danijoje tenka socialinėms funkcijoms, kurios daugiasia finansuojamos gyventojų pajamų mokesčiais, įgyvendinti [51].

Decentralizacija taip pat gali komplikuoti centrinių valstybės valdymo subjektų įgyvendinamą pajamų perskirstymo arba, kitais žodžiais tariant, atskirų teritorinių savivaldybių fiskalinių pajėgumų išlyginimo procesą, kadangi turtingesnieji regionai neretai praranda iniciatyvą kaupti pajamas, kurios yra perskirstymo vargingesniems regionams objektas. Stimulai savarankiškai kaupti pajamas gali silpnėti ir vargingesnėms teritorinėms savivaldybėms, atsidūrusioms „skurdo spąstuose“, kai „patogiau“ tampa vietos ir regioninius biudžetus formuoti iš valstybės valdžios finansinių pervedimų (dotacijų, dalomųjų mokesčių), o ne iš mokesčių, nemokesčių pajamų ar pasiskolintų lėšų.

Pagrindiniai šalies makroekonominio koordinavimo ir stabilizavimo instrumentai – tai įvairios pinigų ir fiskalinės politikos priemonės. Daugelis autorių [35; 39; 59; 61], nagrinėjančių decentralizacijos reiškinį, teigia, kad fiskalines ir pinigų priemones taikyti gali tik centriniai valstybės valdymo subjektai, kadangi teritorinės savivaldybės turi vos keletą ekonominio stabilizavimo paskatų arba jų visiškai neturi.

Pagrindiniai argumentai, kodėl vietos ir regioninės savivaldos institucijos nėra pajėgios efektyviai atlikti makroekonominio stabilizavimo funkcijų, yra šie [52]: a) vietos ir regioninės savivaldos subjektų didėjantis išsiskolinimas lemia kainų kilmą, tačiau tokio stabilizavimo naudos regionas neišvengiamai išplinta už tam tikros teritorinės savivaldybės ribų ir išsklaido makroekonominio stabilizavimo efektą; b) plačios teritorinių savivaldybių skolinimosi galimybės gali sąlygoti infliaciją ir kelti grėsmę kainų stabilumui; c) siekiant nacio-

nalinės valiutos stabilumo, reikalingas centralizuotas pinigų ir fiskalinės politikos įgyvendinimas šalyje; d) ekonomikos cikliniai svyravimai paprastai atsiranda visos šalies mastu, todėl ir reikia reaguoti į juos nacionaliniu lygiu.

Taigi, viena vertus, kai subnacionalinio valdymo subjektai pernelyg savarankiškai formuodami ir vykdydami savo biudžetus, t. y. teritorinėms savivaldybėms suteikta plati fiskalinė autonomija, arba, kitais žodžiais tariant, šalyje yra aukštas fiskalinės decentralizacijos lygis, valstybės valdžia gali tapti nepajėgi koordinuoti šalies makroekonomikos (pvz., pernelyg padidėjus teritorinių savivaldybių išskolinimui ir palūkanų sąnaudoms). Tačiau, kita vertus, žemas fiskalinės decentralizacijos lygis palaipsniui sukelia neigiamų padarinių: centralizuota šalies finansinė sistema yra nelanksti (vietinių problemų „perkėlimas“ į valstybės valdžios lygį sulėtina sprendimų

priėmimo procesus), mažiau demokratinė (vietinių reikalų specifiškumas užslopintas, nustelbtas), grasina individo laisvėms [68].

Visgi mokslininkai nėra vieningi, vertindami decentralizacijos ir ekonominio augimo sąsajas. Dalis mokslininkų [2; 27] teigia, kad decentralizacija skatina ekonomikos augimą, kiti [66; 67] mano, kad fiskalinės decentralizacijos plėtra neigiamai veikia šalies ūkį, o tretieji [11; 32; 62] konstatuoja, kad decentralizacija neturi jokios įtakos ekonominei gerovei. Visi šie prieštaringi decentralizacijos vertinimai dar kartą patvirtina teiginį, kad decentralizacijos pranašumai ir trūkumai atsiranda atsižvelgiant į konkrečią konjunkturą ir gali būti identifikuoti arba ne identifikuoti atsižvelgiant į mokslininkų parinktus decentralizacijos vertinimo kriterijus.

Apibendrintieji decentralizacijos privalumai ir trūkumai pateikti autorės sudarytoje 3 lentelėje.

3 lentelė. Decentralizacijos pranašumai ir trūkumai

Pranašumai	Trūkumai
Decentralizacija ir viešųjų gėrybių teikimas	
Ribojama viešojo sektoriaus plėtra.	Be efektyvios kontrolės ir stebėsenos sistemos gali nukentėti viešųjų gėrybių teikimo kokybė, kadangi valstybės tarnautojai priskiria sau politikos formavimo funkciją, gana laisvai interpretuodami politikos, projektų ir programų įgyvendinimą.
Piliečiams suteikiama daugiau galimybių daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmimui.	Paslaugų kokybė gali nukentėti dėl nepakankamų administracinių gebėjimų ir resursų stokos. Skiriamų valstybės tarnautojų dalyvavimas formuojant viešąją politiką komplikuoja atskaitomybės rinkėjams principo taikymą.
Dėl geresnių galimybių reaguoti į vietinius poreikius ir atskaitomybės vietiniams gyventojams principo taikymo išauga viešųjų gėrybių kokybė.	Gali būti prarasti masto ekonomijos pranašumai.
Susiformuoja palankios sąlygos inovacijoms ir eksperimentams.	Gali atsirasti „mokesčių karai“ ir „mokesčių eksportas“, naudos „persilieėjimas“, „laisvo raitelio“ efektas
Mažėja korupcija.	Didėja korupcij.
Išauga viešųjų gėrybių įvairovė. Konkurencija tarp viešųjų gėrybių teikėjų skatina adaptuoti tik pačias geriausias viešųjų prekių ir paslaugų teikimo technikas.	Subnacionalinio valdymo institucijos yra mažiau patrauklios aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojams.
Decentralizacija ir pajamų perskirstymas	
Decentralizuotas pajamų perskirstymas ir plėtojama fiskalinė decentralizacija sudaro prielaidas stiprėti gyventojų iniciatyvoms kontroliuoti vietinę valdžią.	Decentralizavus pajamų perskirstymą, gali atsirasti segregacija ir netolygus pajamų perskirstymas individams ir teritorinėms savivaldybėms. Komplikuotesnis išlyginti fiskalinius pajėgumus atskiriems subnacionalinio valdymo subjektams.
Decentralizacija ir makroekonominis stabilumas.	
Spartėja ekonomikos augimas.	Lėtėja ekonomikos augimas.
Fiskalinė decentralizacija šalies finansų sistemą daro lankstesnę, sudaro sąlygas subnacionaliniams valdymo subjektams spręsti ekonomines problemas neimant lėšų iš valstybės biudžeto.	Silpnėja valstybių makroekonominio manevringumo galimybės nacionaliniu lygiu, gali atsirasti netolygi regioninė plėtra.

Taigi nėra vienintelio geriausio (de)centralizacijos modelio, kadangi pasaulyje egzistuoja daug įvairių vietos ir regioninių valdymo struktūrų, valdymo praktikų, politinių ir administracinių kultūrų. Šalys vykdo skirtingas reformas, skirtingais tempais, skirtinguose sektoriuose, iš skirtingų startinių pozicijų ir turėdamos skirtingus tikslus ir prioritetus. Siekiant suformuoti demokratiškesnę ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atstovų atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams, užtikrinti didesnę viešųjų gėrybių ir jų vartotojų poreikių adekvatumą bei išlaikyti aukštą makroekonominio stabilumo lygį šalyje, būtina atsižvelgiant į konkrečios šalies kontekstą ieškoti optimalaus centralizavimo-decentralizavimo derinio.

Išvados

Išanalizavus ir apibendrinus įvairių autorių decentralizacijos sampratą ir klasifikacijas, pagrindžiančias decentralizacijos aktualumą, daugiareikšmiškumą ir kompleksiskumą, galima konstatuoti, kad decentralizacija – tai daugiabriaunis reiškinys, apimantis laisvą veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritoriniams valstybės valdymo, subnacionalinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms.

Decentralizacija gali lemti tiek teigiamas, tiek neigiamas pasekmes. Išanalizavus įvairias mokslininkų pozicijas akcentuotina, kad nėra vienintelio geriausio (de)centralizacijos modelio, kadangi pasaulyje egzistuoja daug įvairių vietos ir regioninių valdymo struktūrų, valdymo praktikų, politinių ir administracinių kultūrų.

Siekiant suformuoti demokratiškesnę ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atstovų atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams, užtikrinti didesnę viešųjų gėrybių ir jų vartotojų poreikių adekvatumą bei išlaikyti aukštą makroekonominio stabilumo lygį šalyje, būtina atsižvelgiant į konkrečios šalies kontekstą ieškoti optimalaus centralizavimo-decentralizavimo derinio.

Literatūra

- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., and Shah, S. Decentralization and Service Delivery. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2005, No. 3603.
- Akai, N., and Sakata, M. Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 2002, Vol. 52, No. 1, 93-108.
- Astrauskas A. Decentralizacija vietos savivaldybėje: turinys ir formos. *Viešojoji politika ir administravimas*, 2007, Nr. 20, 9-23.
- Baltušnikienė J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. *Pinigų studijos*, 2004, Nr. 1, 89-102.
- Bardhan, P., and Mookherjee, D. Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*, 2000, Vol. 90 (2), p. 135-139.
- Boex, J. An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center, 2001. <http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/pofd/pofd1/boex2001.pdf> [2002-03-18].
- Breton, A. An Introduction to Decentralization Failure. *Conference on Fiscal Federalism*, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2000.
- Cai, H., and Treisman, D. State Corroding Federalism. *Journal of Public Economics*, 2004, Vol. 88, No. 3-4, 819-843.
- Cohen, J., and Peterson, S. Methodological Issues in the Analysis of Decentralization, 1996. <http://www.cid.harvard.edu/hiid/555.pdf> [2007-05-12].
- Crook, R., and Manor, J. Democracy and Decentralization in Southeast Asia and West Africa: Participation, accountability, and performance, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Davoodi, H., and Zou, H. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study. *Journal of Urban Economics*, 1998, Vol. 43, No. 2, 244-257.
- Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington, D. C.: Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, 2000
- Dunleavy, P., ir O'Leary, B. *Valstybės teorijos: liberaliosios demokratijos teorija*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
- Ebel, R., and Yilmaz, S., Fiscal decentralization: Is It Happening? How Do We Know? Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center, Principles of Fiscal Decentralization, 2001. <http://isp-aysps.gsu.edu/pa/pers/ebel2001.pdf> [2004-03-14].
- Eichenberger, R. The Benefits of Federalism and the Risk of Overdecentralization. *Kyklos*, 1994, Vol. 47, Issue 3, 403-420.
- Elias, E. The Implications of Electoral Competition for Fiscal Decentralization and Subnational Autonomy in Mexico, 1998. <http://209.85.135.104/search?q=cache:gTOtE5V-HFsJ:bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Edmonds.pdf+spatial+decentralization+fiscal+decentralization&hl=lt&ct=clnk&cd=4&gl=lt> [2008-08-22].
- Evans, A. Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight Countries. Washington, D. C.: World Bank, 2004.
- Evdokimov V., and Starcev J. Mestnyje organy vlasti zarubežnyh stran. Pravovyje aspekty. Moskva: Spark, 2001.
- Falleti, T. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 2005, Vol. 99, No. 3, 327-346.

20. Fisman, R., Gatti, R. Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics*, 2002, No. 83, 325-345.
21. Garman, Ch., Haggard, St., and Willis, E., Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 2001, No. 53, 205-236.
22. Gray, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 1973, Vol. 67, 1174-1185.
23. Hayek, F. A. *Individualizmas ir ekonominė tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
24. Hooghe, L., and Marks, G. Types of Multi – Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 2001, Vol. 5, No. 11. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [2005-04-12].
25. Huther, J., and Shah, A. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. *World Bank Policy Research Working Papers*, 1998, No. 1894.
26. Inman, R., and Rubinfeld, D. Rethinking Federalism. *The Journal of Economic Perspectives*, 1997, Vol. 11, No. 4, 43-64.
27. Jin, H., Qian Y., and Weingast B.R. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 2005, Vol. 89, No. 9-10, p. 1719-1742.
28. Kaiser, K. Decentralization Reforms. *Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A Practitioner's Guide to Pension, Health, Labor Market, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, A. Coudouel, S. Paternostro (eds), Vol. 2. The World Bank, 2006.
29. Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D. C.: World Bank, 1998.
30. Mačiulytė J. ir Ragauskas P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus Auris, 2007.
31. Manor, J. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank, 1999.
32. Martinez-Vazquez, J., and McNab, R. Cross-Country Evidence on the Relationship Between Fiscal Decentralization, Inflation, and Growth. *National Tax Association Proceedings: Ninety-Fourth Annual Conference*, 2002, 42-48.
33. McLure, Ch. Comment on “The Dangers of decentralization” by Prud’homme. *World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No.2, p. 221 – 226.
34. Mello, L., and Barenstein, H. Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis. *Working Paper WP/01/71*. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2001.
35. Musgrave, R. A. *The Theory of Public Finance*. New York et al.: McGraw-Hill Book Company, 1959.
36. Neven, I. Background paper on “Decentralization”. Institute Alterra, 2002. <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/neven.pdf> [2007-09-12].
37. Oates, W. Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, 237-243.
38. Ostrom, E., Schroeder, L., and Wynne, S. *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*. San Francisco: Oxford, 1993.
39. Prud’homme, R. The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No.2, 201-220.
40. Putnam, R. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 1993, No. 13, 35-42.
41. Raipa A. „Naujoji viešoji vadyba“ efektyvumo metodologijoje. Kn.: A. Raipa (red.). *Naujoji viešoji vadyba*, Kaunas: Technologija, 2007, 25-38.
42. Raipa A. ir Backūnaitė E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, 23-32.
43. Rimas J. Fiskalinės decentralizacijos plėtojimas. *Inžinerinė ekonomika*, 1999a, Nr. 3 (14), 22-30.
44. Rimas J. Vietinė valdžia savarankiška tiek, kiek ji valdo savo finansus. *Kauno diena*, 1999b spalio 28, 18.
45. Rodden, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 2002, Vol. 46, No. 3, 670-687.
46. Romeris M. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Trečia dalis: Valstybės formos ir konstituciniai režimai. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai*. Vilnius: MRU, 2008.
47. Rondinelli, D. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Science*, 1980, Vol. 47, No. 2, 133-145.
48. Rondinelli, D., Nellis, J., and Cheema, Sh. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. *Staff Working Paper No. 581*. Washington, D. C.: World Bank, 1984.
49. Rushforth, D., Boudier, F., and Lacey, E. *Managing Across Levels of Government*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 1997.
50. Sanguinetti, P. Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures : A Game Theoretic Approach. *Estudios de Economia*, 1994, Vol. 21, No. 2, 179-212.
51. Seabright, P. Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 1996, No. 40 (1), 61-89.
52. Shah, A., Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse? World Bank, 1997. <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/shah.anwar.pdf> [2002-04-22].
53. Sharma, Ch. K. Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes. *Indian Journal of Political Science*, 2006, Vol. LXVII, No. 1, 49-64.
54. Shleifer, A., Vishny, R. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 1993, Vol. 108, 599-617.
55. Silverman, J. *Public Sector Decentralization*. Washington, D. C.: World Bank, 1992.

56. Smoke, P. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: a Review of Current Concepts and Practice*. United Nations Research Institute for Social Development. 2001.
57. Tabellini, G. Constitutional Determinants of Government Spending. Bocconi University, 2000. <ftp://ftp.igier.unibocconi.it/wp/2000/162.pdf> [2007-09-12].
58. Tanzi V., and Schuknecht L. *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1995.
59. Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual Bank Conference Development Economics 1995*. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1996.
60. Tanzi, V. On Fiscal Federalism: Issues to Worry About. *Conference on Fiscal Federalism*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2000.
61. Ter-Minassian, T., Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.
62. Thornton, J. Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 2007, Vol. 61, No. 1, 64-70.
63. Tiebout, Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, No. 64 (5), 416-424.
64. Treisman, D. Decentralization and the Quality of Government. *Conference on Fiscal Federalism*, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2000.
65. *World Resources 2002-2004. Decisions for the Earth: Balance, Voice, and Power*. United Nations Development Programme. Washington, D. C.: World Bank, World Resources Institute, 2003.
66. Xie, D., Zou, H., and Davoodi, H. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Public Economics*, 1999, Vol. 45, No. 2, 228-239.
67. Zhang, T., and Zou, H. Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 1998, Vol. 67, 221-240.
68. Žilinskas G. Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos. Kn.: A. Raipa (red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2001.

Jūratė Baltušnikienė

Decentralization of Public Governance System: Content, Advantages and Disadvantages

Summary

The article analyzes the variety of definitions, types and sorts, used to characterize the decentralization, advantages and disadvantages of decentralization. Conceptions and classifications of types and sorts of decentralization by different authors are compared; similarities and differences of conceptions and classifications are identified. Advantages and disadvantages of decentralization are discussed based on the classic scheme for division of public governance competencies into three groups, i. e., allocation of public goods, redistribution of income and macroeconomic stabilization. A generalized list of advantages and disadvantages of decentralization is presented.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.27.26948