

Zyta Gilowska

REGIONALNE UWARUNKOWANIA REFORM STRUKTURALNYCH

Reforma organizacji terytorialnej przyniosła nowy zasadniczy podział terytorialny wprowadzający samorząd powiatowy i wojewódzki. Jednak analiza dotychczasowego funkcjonowania nowego układu przynosi wiele obaw. Celem decentralizacji miało być rozbiecie branżowych struktur państwowych odziedziczonych po scentralizowanej gospodarce nakazowo-rozdzielczej. Jak dotąd demontaż tych struktur okazał się nieudany.

Istotą reform strukturalnych w sektorze publicznym są zmiany zakresu, organizacji i zasad finansowania zadań publicznych. Natomiast reformy strukturalne w sektorze rynkowym dotyczą zmian w strukturze organizacyjnej i własnościowej poszczególnych działów i branż. Podstawowy zakres regionalnych uwarunkowań reform strukturalnych sektora publicznego jest wyznaczony przez te zadania publiczne, które równocześnie zostały poddane reformom strukturalnym i decentralizacji. Wiele wskazuje na to, iż decentralizacja zadań publicznych jest w istocie decentralizacją trudności budżetowych. W kwestii połączenia reformy ustrojowo-terytorialnej z reformami strukturalnymi w sektorze rynkowym należy powiedzieć, że regionalne uwarunkowania tych reform nie są przedmiotem niczyjzego systematycznego zainteresowania.

1. Reformy strukturalne a zmiana organizacji terytorialnej kraju

Celem niniejszych rozważań jest próba diagnozy stanu reformowania struktur państwowych z punktu widzenia najbardziej uniwersalnej reformy instytucjonalnej – zmiany zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Reforma ta tworzy warunki do ustanowienia nowego ładu dla większości instytucji państwowych.

Reforma organizacji terytorialnej kraju przyniosła nowy zasadniczy podział terytorialny wprowadzający z dniem 1 stycznia 1999 roku samorząd powiatowy i samorząd województwa. Efektem reformy jest powstanie 16 stosunkowo dużych województw (zwanymi dalej regionami), 308 powiatów (potocznie określanymi mianem powiatów ziemskich) oraz nadanie 65 miastom dodatkowo praw powiatowych – obok posiadanych przez nie klasycznych niejako praw gminnych (miasta te potocznie bywają określane mianem powiatów grodzkich).

Reforma organizacji terytorialnej uruchomiła skomplikowany proces zmian administracyjnych (nowe jednostki samorządu terytorialnego natychmiast przystąpiły do budowy własnego aparatu administracyjnego), kompetencyjnych (na mocy stosownych ustaw nowe jednostki samorządu terytorialnego

otrzymały obowiązki dotychczas ciążące na administracji rządowej), majątkowych (nowe jednostki samorządu terytorialnego sukcesywnie wyposażane są w majątek dotychczas należący do Skarbu Państwa) i finansowych (nowe jednostki samorządu terytorialnego otrzymały rozmaite źródła zasilania finansowego, zmieniono także dotychczasowy system finansów publicznych).

Z formalnoprawnego punktu widzenia zmiany zapoczątkowane reformą organizacji terytorialnej kraju stworzyły przesłanki do wprowadzania innych reform. Podstawowa, ustrojowa reforma instytucjonalna – utworzenie pełnego modelu samorządu terytorialnego (w znaczeniu nadanym przez Konstytucję RP) – przygotowała instytucje państwowe do podjęcia przez nie reform poszczególnych dziedzin aktywności władz publicznych. Reformy te powszechnie określane są mianem reform strukturalnych. Ich podejmowanie stanowi niezbędny warunek powodzenia państwowych zamierzeń modernizacyjnych oraz nadaje treść i sens reformom instytucjonalnym.

Jednak analiza pierwszych miesięcy funkcjonowania zrębów nowego ładu instytucjonalnego przynosi wiele obaw i wątpliwości. Chodzi nie tylko o to, że nowe jednostki samorządu terytorialnego są słabo wyposażone w kompetencje, majątek i środki finansowe. Równie ważne wydaje się spostrzeżenie „chaosu reformatorskiego” bynajmniej nie wywołanego przejściowymi zawirowaniami organizacyjnymi – nieuchronnymi w krótkiej perspektywie czasowej. Sprawa jest znacznie poważniejsza, a dotyczy widocznego braku koordynacji rozmaitych przedsięwzięć reformatorskich, prowadzącego nawet do wzajemnej sprzeczności przesłanek i celów tych przedsięwzięć. Powstaje paradoksalne wrażenie „nadmiaru reform”, nie dające się usprawiedliwić już widocznymi, a także oczekiwanymi rezultatami¹.

Przez kilka minionych lat wiele środowisk politycznych i eksperckich spierało się o sens utworzenia w Polsce powiatów oraz o sens nadania powiatom statusu samorządowego. Debata dotyczyła dwóch w zasadzie różnych kwestii – nowego podziału terytorialnego kraju oraz ustroju nowych jednostek tego podziału.

W pierwszej kwestii wybijały się argumenty specjalistów do spraw organizacji, dowodzących potrzeby budowy struktur maksymalnie „płaskich” jako najtańszych, bardziej elastycznych i najłatwiejszych do zarządzania, a także przywołujących przykłady ponadnarodowych korporacji reorganizujących się dość intensywnie w struktury coraz mniej zhierarchizowane. Oponenti – socjologowie oraz specjaliści do spraw administracji i finansów publicznych – przeciwstawiali argumenty odwołujące się do specyfiki organizacji państwa jako podmiotu politycznego, a nie gospodarczego. Wskazywali też na rozległość obszarową państwa polskiego oraz na konieczność uwzględnienia doświadczeń historycznych i aspiracji społecznych. Wszystkie te czynniki przemawiały za rozbudowanym trójszczeblowym podziałem terytorialnym kraju, obejmującym – obok gmin – powiaty i duże województwa samorządowe.

¹ Por. Z. Gilowska (1999a, s. 20 i nast. oraz 1999c, s. 1–5).

W drugiej kwestii debata nie miała aż tak wyrazistego przebiegu, a polemici ograniczali się do wzajemnego udowadniania sobie, że wybór jednej z dwóch możliwości – nadania nowym jednostkom charakteru samorządowego lub rządowego – spowoduje rozrost biurokracji i w ten sposób przyszyły aparat powiatowy pochłonie znakomitą część środków finansowych, które powinny być przeznaczone na finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego. Toczone więc spór teoretyczny, ponieważ nikt nie był w stanie przewidzieć rzeczywistego biegu zdarzeń. Pod koniec prac nad projektem Konstytucji (czyli w pierwszym kwartale 1997 roku) definitywnie zwyciężyła „opcja samorządowa”.

Od uchwalenia Konstytucji reforma terytorialna stanowiła konstytucyjną powinność władzy państwowej, nie zastanawiano się więc nad tym, „czy reformować”, lecz nad kwestią zupełnie nową – „jak to zrobić”. Wprawdzie z Konstytucji wynika dość jednoznacznie, że decentralizacja powinna mieć charakter terytorialny, a więc prowadzić do rozwoju instytucji samorządu terytorialnego, ale istnieją przecież inne formy decentralizowania niektórych zadań państwowych, np. poprzez przekazywanie ich samorządom zawodowym, gospodarczym, a także organizacjom pozarządowym typu *non-profit*. Jednak dyskusji o sposobach decentralizacji nie było, nie dokonano też klarownego wyboru form tego procesu.

W tym miejscu koniecznie należy przypomnieć, że zwolennicy trójszczeblowego zasadniczego podziału terytorialnego przytaczali dwie grupy argumentów na rzecz powiatu samorządowego – wypełnienie przestrzeni pomiędzy gminą i regionem (w tej ścieżce argumentacyjnej najważniejsze było utworzenie silnych województw jako podmiotów polityki rozwoju regionalnego) oraz utworzenie lokalnych rynków usług publicznych (w tej ścieżce argumentacyjnej najważniejsze było utworzenie powiatów jako podmiotów świadczących wraz z gminami owe usługi) – prowadzące do tych samych konkluzji (Gilowska, Gorzelak, Jałowiecki, Sobczak, 1998). **Celem decentralizacji miało być rozbicie branżowych struktur państwowych odziedziczonych po scentralizowanej gospodarce nakazowo-rozdzielczej.**

Była to sprawa pierwszoplanowa, ponieważ od początku reaktywowania w 1990 roku samorządu terytorialnego „branżyści” toczą zaciepły spór z „samorządowcami”. Na początku chodziło o szkoły podstawowe, potem o ochronę zdrowia, następnie o tzw. administrację pracy. Ten spór jest kłamrą zmagani decentralizacyjnych, a brak jakichkolwiek klarownych rozstrzygnięć w odniesieniu do form decentralizowania wydaje się źródłem wspomnianego uprzednio „chaosu reformatorskiego”.

Zdaniem większości ekspertów, właśnie powiat samorządowy był kluczem otwierającym serię przekształceń struktur państwowych z branżowych w terytorialne. Ponieważ władza publiczna, podlegająca decentralizacji, musi pozostać pod baczną kontrolą obywatelską, to rozwiązanie nasuwało się niejako automatycznie – mieszkańcy powiatu rządząliby w nim za pośrednictwem demokratycznie wybranych organów przedstawicielskich. Zakres zadań powiatu samorządowego powinien być oczywiście dostosowany do

jego funkcji i pozycji ustrojowej i obejmować wspólne z gminą organizowanie lokalnych rynków podstawowych usług publicznych. Innymi słowy, utworzenie powiatów samorządowych miało przesądzić o kierunku przekształceń wszystkich struktur państwowych oraz otworzyć drogę do utworzenia dużych województw jako podmiotów polityki regionalnej. Tak się jednak na razie nie stało (choć duże województwa powstały i zostały obdarzone znaczącymi obowiązkami w zakresie rozwoju regionalnego) i fakt ten jest równie zastanawiający, co brzemienne w skutki. Ważne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytania o powody przeprowadzenia połowicznej decentralizacji terytorialnej.

Dlaczego równoległe zainicjowano dwie odmienne (w istocie wzajemnie sprzeczne) strategie decentralizowania władzy publicznej? Obok nowych instytucji samorządowych utworzono instytucje *stricte* administracyjne (kasy chorych), nie obarczając ich odpowiedzialnością ustrojową, w tym polityczną, finansową?

Dlaczego demontaż struktur branżowych okazał się tak nieudany?

Czemu przypisać wyraźne tendencje recentralizacyjne w zakresie finansów publicznych?

Na żadne z powyższych pytań nie ma prostej odpowiedzi, chociaż we wszystkich trzech kwestiach chodzi o ten sam skutek – osłabienie pozycji powiatu samorządowego i osłabienie pozycji województwa samorządowego. Osłabienie to widać nawet w nazwie nowych struktur – nie ma wszak „powiatu samorządowego” ani „województwa samorządowego”. Obowiązują inne nazwy – „samorząd powiatowy” i „samorząd województwa”, *a priori* sugerujące, iż w owych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego kraju nie o samorząd tylko chodzi, a może nawet ów samorząd nie jest najważniejszy. Dlaczego tak się stało, że **utworzono słabe powiaty i słabe województwa oraz kiepsko wyposażono je w możliwości skutecznego działania?**

Zapewne sprawiło to kilka czynników równocześnie. Wiele wskazuje na to, że **okolicznością bardzo istotną było odrzucenie problemu kolejności reform**, nie wynikające z niewiedzy ani z braku stosownych informacji, ale z odmowy uznania zagadnienia kolejności reform za problem domagający się rozwiązania (Gilowska, Gorzelak, Jałowiecki, 1999, s. 5; Gilowska 1998, s. 6).

Nie odróżniono reform instytucjonalnych od reform strukturalnych, a także nie dokonano wyboru „instytucji wiodących” zdolnych pełnić funkcję animatora reform strukturalnych.

Zrezygnowano z szansy wykorzystania siły ustrojowej powiatów i województw do przygotowywania reform strukturalnych oraz odgrywania w nich znaczącej roli politycznej.

2. Przesłanki i zakres reform strukturalnych

Mianem reform strukturalnych określa się reformy zmieniające struktury obydwu podstawowych sektorów państwa i gospodarki – sektora publicznego i sektora rynkowego (komercyjnego, niekoniecznie prywatnego).

Z punktu widzenia nowego ładu instytucjonalnego najważniejszą przesłanką reform strukturalnych wydaje się określenie funkcjonalnych, finansowych i organizacyjnych linii demarkacyjnych pomiędzy sektorem publicznym i sektorem rynkowym. Zasadniczy cel takiego zamierzenia jest prosty – chodzi o zwiększenie zdolności rozwojowych gospodarki, zmniejszanie napięć w systemie finansów publicznych i zmniejszanie zakresu bezpośrednich ingerencji administracji publicznej w funkcjonowanie sektora rynkowego.

Obydwa sektory – publiczny i rynkowy – rządzą się zasadniczo odmiennymi prawami i podlegają fundamentalnie różniącym się bodźcom motywacyjnym, jest więc jasne, że powinny funkcjonować możliwie autonomicznie. Wszelkie strategie reformowania obydwu sektorów również muszą odwoływać się do tych odmierności, przy czym tylko w sektorze rynkowym istnieje – praktycznie nieograniczona – możliwość korzystania z dobrodziejstw mechanizmów konkurencji.

Sektor publiczny – tworzony przez zbiór jednostek organizacyjnych finansowanych wyłącznie bądź głównie ze środków publicznych (i nie będących równocześnie spółkami prawa handlowego, przedsiębiorstwami oraz bankami państwowymi) – istnieje w zasadzie głównie w celu utrzymywania aparatu państwowego, którego najważniejszym obowiązkiem jest wykonywanie zadań publicznych. **Istotą reform strukturalnych w sektorze publicznym** są zatem zmiany zakresu, organizacji i zasad finansowania zadań publicznych w najważniejszych dziedzinach działalności podmiotów władzy publicznej. Zmiany takie powinny następować z następujących powodów:

1. braku możliwości prowadzenia przez administrację publiczną (rządową i samorządową) skutecznej, precyzyjnej oraz efektywnej polityki rozwoju gospodarczego, społecznego i cywilizacyjnego z powodu braku narzędzi formułowania celów rozwojowych, a także braku narzędzi wykonywania polityki zmierzającej do osiągnięcia tych celów²;

2. postępującego kryzysu finansów publicznych, w którym dotkliwym niedoborom środków finansowych w jednych dziedzinach działalności podmiotów władzy publicznych towarzyszy marnotrawstwo w innych dziedzinach, a poziom obciążeń fiskalnych jest bardzo wysoki;

3. niskiej efektywności wykonywania zadań publicznych – koszty wykonywania nawet najbardziej finansochłonnych zadań w zasadzie nie są znane (żadna jednostka organizacyjna sektora publicznego wykonująca zadania publiczne nie jest zmuszona nawet do systematycznej rejestracji kosztów świadczenia konkretnych usług publicznych), a efektywność wydatkowanych nakładów nie stanowi przedmiotu analiz statystyczno-ekonomicznych;

4. względnego nadmiaru środków przeznaczanych na wykonywanie polityki socjalnej przy niskiej skuteczności tej polityki, np. problem bezdomności w ogóle nie jest podejmowany przez organy władzy publicznej, które ograniczają się w tej kwestii do ewentualnego dotowania działalności organizacji

² Niedostatki te są szczególnie widoczne przy formułowaniu tzw. kontraktów regionalnych, szerzej por. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowicki (1998).

pozarządowych bez równoległego rachunku efektów i kosztów własnej polityki dotacyjnej;

5. niedostatku środków na wykonywanie sprawnej i efektywnej polityki gospodarczej przy nieznannej skuteczności tej polityki (przypuszczalnie niskiej, zważywszy np. na sytuację w rolnictwie lub w górnictwie węgla kamiennego);

6. braku możliwości prowadzenia przez administrację rządową skutecznej polityki wspierania rozwoju regionalnego (polityki interregionalnej), a przez samorząd terytorialny województw skutecznej polityki rozwoju regionalnego (polityki intraregionalnej);

7. potrzeby redefinicji funkcji władz publicznych i określenia ich roli w rozwoju sektora rynkowego;

8. wynikającej z Konstytucji konieczności precyzyjnego określenia definicji, zakresu i rejestru najważniejszych zadań publicznych.

Głównymi dziedzinami reform strukturalnych w sektorze publicznym są: ochrona zdrowia, oświata, ubezpieczenia emerytalno-rentowe, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne (policja), polityka społeczna, utrzymywanie i rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej (zwłaszcza drogi publiczne, transport kolejowy i telekomunikacja), ochrona środowiska naturalnego, ład przestrzenny, rozwój i upowszechnianie kultury. Łatwo zauważyć, że te same dziedziny (z wyjątkiem ubezpieczeń emerytalno-rentowych) zostały poddane decentralizacji, a zadania z ich zakresu są wpisane w zbiór obowiązków samorządu powiatowego i samorządu województwa. **Uzasadnione byłoby więc oczekiwanie efektu synergii, ponieważ obie ścieżki reform – instytucjonalna (nowy podział terytorialny kraju z pełnym modelem samorządu terytorialnego) i strukturalna (zmiany sposobów wykonywania ważnych zadań publicznych) – powinny uzupełniać się i wzajemnie wzmacniać.** Taki był jeden z głównych deklaracyjnych celów rozwoju instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Na razie synergia jest nieosiągalna (por. pkt 3 niniejszego opracowania).

Natomiast **reformy strukturalne w sektorze rynkowym** dotyczą zmian w strukturze organizacyjnej i własnościowej poszczególnych działów i branż tworzących ten sektor. Działania reformatorskie nie powinny w najmniejszym nawet stopniu zastępować gry sił rynkowych, chociaż regulacje państwowe mają zawsze istotny wpływ na kształt i funkcjonowanie poszczególnych rynków. Zmiany powinny następować z następujących powodów:

1. konieczności prywatyzacji produkcyjnego majątku Skarbu Państwa;

2. konieczności zmniejszania produkcyjnego majątku jednostek samorządu terytorialnego;

3. potrzeby określenia zasad, zakresu i celów działalności gospodarczej podmiotów władzy publicznej (w tym działalności gospodarczej gmin i samorządu województw);

4. potrzeby wzrostu efektywności gospodarowania podmiotów sektora rynkowego;

5. potrzeby określenia zasad, zakresu i celów interwencji podmiotów władzy publicznej w funkcjonowanie podmiotów sektora rynkowego.

Celem reform strukturalnych w sektorze rynkowym jest z jednej strony prywatyzacja przedsiębiorstw i banków państwowych oraz spółek Skarbu Państwa (powstałych w wyniku tzw. komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych), a z drugiej strony zmiany struktur sektora rynkowego. Potrzeba ta dotyczy przemysłów, a szczególnie wydobywczego (zwłaszcza węgla kamiennego), stalowego i maszynowego (zwłaszcza tzw. zbrojeniówki), które muszą dostosować się do reguł otwartej gospodarki rynkowej, poddanych dodatkowym wymaganiom procesów integracji ze strukturami europejskimi oraz rosnącej presji globalizacyjnej (czyli światowej). Nisko wydajny, niszczący środowisko naturalne i technologicznie anachroniczny przemysł nie jest w stanie podjąć współczesnych wyzwań rynkowych. Jednak ta oczywista diagnoza bynajmniej nie wystarcza do podejmowania działań restrukturyzacyjnych, chyba że ograniczają się one do podtrzymywania „przy życiu” podmiotów przynoszących straty, a w najlepszym razie nierentownych. Owo podtrzymywanie wymaga skomplikowanego zasilania niektórych podmiotów rynkowych publicznymi środkami finansowymi (ulgi i zwolnienia podatkowe w podatku dochodowym oraz w podatku od nieruchomości; zwolnienia z rozmaitych opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego, a nawet z kar za zanieczyszczanie tego środowiska; umorzenia części obowiązkowych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; dotacje podmiotowe i inne). Działania takie są niesłychanie kosztowne i absolutnie nieefektywne. Odwracają one naturalny niejako porządek rzeczy, w którym władze publiczne wykonują zadania publiczne z danin wnoszonych przez obywateli oraz podmioty rynkowe, a więc wprowadzają odwrotny kierunek przepływu środków finansowych.

Działania związane z nieuchronnym „restrukturyzowaniem się” przemysłu powinny być lokalizowane nie w tym przemyśle, lecz na obszarze go otaczającym. Tam jest miejsce na podejmowanie inicjatyw szkoleniowych (kursy, inkubatory biznesu), edukacyjnych (zmiany profilów kształcenia na poziomie średnim, wspieranie istniejących lub tworzenie nowych szkół wyższych), badawczych (centra rozwoju i transferu technologii) oraz aktywizujących przedsiębiorczość obywateli (rozwój infrastruktury otoczenia biznesu, prace interwencyjne i roboty publiczne) i kapitał zewnętrzny (wspieranie rozwoju infrastruktury finansowej, budowa sieci infrastruktury technicznej, kształtowanie ładu przestrzennego, ochrona środowiska naturalnego i zabytków oraz wszelkiej spuścizny kulturowej). Jednak dotychczasowy bieg zdarzeń nie wykazuje nawet śladu rozumowania reformatorskiego łączącego główną reformę instytucjonalną ze zmianami strukturalnymi w sektorze rynkowym. Nawet w przypadku rolnictwa, dziedziny wyjątkowo trudnej ze względów społecznych (z uwagi na wysoki odsetek ludności utrzymującej się z rolnictwa oraz nieuchronnie powolny proces przekształceń struktury agrarnej) nie ma pomysłu na wykorzystanie nowych jednostek samorządu terytorialnego – szczególnie samorządu województw – w procesie przekształceń strukturalnych połączonych z modernizacją obszarów wiejskich (większość środków finansowych i uprawnień decyzyjnych pozostaje w gestii administracji rządowej, a także Agencji

Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa oraz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zarządzającej Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa). Wpisanie do ustawy o samorządzie województwa stosownych przepisów (np. obowiązku przeciwdziałania bezrobociu oraz obowiązku modernizacji obszarów wiejskich) jest oczywiście zabiegiem daleko niewystarczającym, o czym najlepiej wiedzą rolnicy słusznie orientujący się w swych protestach wyłącznie na władze centralne.

W kwestii połączenia reformy ustrojowo-terytorialnej z reformami strukturalnymi w sektorze rynkowym nie da się powiedzieć nic ponad to, że regionalne uwarunkowania tych reform – w ujęciu społecznym najważniejsze – nie tylko nie stanowią przedmiotu niczyich rozważań, ale chyba też i systematycznego zainteresowania. Zapewne konkretne przypadki „restrukturyzowania” (np. kopalni lub huty) będą uzgadniane z władzami samorządowymi, lecz nie zmieni to faktu kompletnego braku nawet zasad owego uzgadniania. Z powyższego punktu widzenia państwo nasze pozostało nakazowo-rozdzielcze, chociaż nie istnieje już żaden ustrojowy powód do posługiwania się tą techniką sprawowania władzy. Reforma ustrojowo-terytorialna na razie niczego nie zdołała zmienić w tej kwestii³.

3. Decentralizacja a reformy strukturalne w sektorze publicznym

Połączenie reformy ustrojowo-terytorialnej z reformami strukturalnymi sektora publicznego wydawało się zamysłem najbardziej oczywistym i racjonalnym. Celem głównej reformy instytucjonalnej było wszak utworzenie instytucji zdolnych unieść ciężar „istotnej części zadań publicznych” (art. 16 ust. 2 Konstytucji) – czyli jednostek samorządu terytorialnego „lokalnego i regionalnego” (art. 164 ust. 2 Konstytucji). Samorząd terytorialny powinien więc stanowić najpełniejszą ustrojową (a w ujęciu praktycznym – po prostu polityczną) bazę reform zmieniających zakres oraz sposoby wykonywania przez państwo zadań publicznych⁴.

Jednak samorząd terytorialny nie jest tylko instytucją przydatną w decentralizowaniu zadań publicznych. Celami rozwoju samorządu terytorialnego są również: rozwój demokracji przedstawicielskiej, budowa społeczeństwa obywatelskiego, równoważenie odpowiedzialności politycznej za bieg spraw publicznych, racjonalizacja całego sektora publicznego (z racjonalizacją dochodów i wydatków publicznych włącznie).

Samorząd terytorialny nie jest też jedyną instytucją przydatną w decentralizowaniu zadań publicznych, chociaż trzeba uznać, że w świetle Konstytucji jest to

³ Czynnikiem decydującym jest zaniechanie reformy centrum administracyjnego państwa i wprowadzenie połowicznej reformy finansów publicznych. Szerzej por. Z. Gilowska, (1999b, s. 4 i nast).

⁴ Najmniej zachęcająca byłaby świadoma decentralizacja zamętu w zakresie zadań i kompetencji państwowych, chociaż pewnego bałaganu całkowicie uniknąć się nie da z powodu niemożności, a także niecelowości reformowania zbyt wielu struktur równocześnie.

instytucja najważniejsza. Inne zmiany instytucjonalne wykorzystywane w decentralizacji są albo równoległe i równie ważne ustrojowo jak samorząd terytorialny (reforma centrum administracyjnego państwa), albo powinny być podporządkowane konkretnym podmiotom władzy publicznej dla zachowania ładu instytucjonalnego, w którym winna istnieć łatwa w identyfikacji odpowiedzialność polityczno-ustrojowa. Jednak analiza wprowadzanych reform strukturalnych w sektorze publicznym wskazuje na brak ładu instytucjonalnego objawiający się „pomieszaniem materii” reform instytucjonalnych z reformami strukturalnymi.

Podstawowy zakres regionalnych uwarunkowań reform strukturalnych sektora publicznego jest wyznaczony przez te zadania publiczne, które równocześnie zostały poddane reformom strukturalnym oraz zdecentralizowane na szczebel powiatu lub regionu. W tym obszarze sytuują się przede wszystkim zadania publiczne z zakresu:

1. ochrony zdrowia – samorząd terytorialny przejął większość szpitali i Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej wraz z odpowiedzialnością za stan materialny tych placówek oraz za wyniki ich gospodarowania, do obowiązku wyrównywania niedoborów finansowych włącznie⁵; równocześnie jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymały żadnych środków finansowych na realizację tych nowych zadań, nie mają też instrumentów bezpośredniego i skutecznego wpływania na ich gospodarkę finansową;

2. oświaty szczebla podstawowego i ponadpodstawowego – samorząd terytorialny jest właścicielem praktycznie wszystkich publicznych placówek oświatowych tych szczebli oraz odpowiada za ich prowadzenie, utrzymywanie, modernizację, budowę i rozbudowę, a także za dowóz uczniów do szkół w przypadku ich oddalenia od miejsca zamieszkania ucznia⁶, chociaż obowiązujący w latach 1999–2000 system finansowania tych zadań⁷ w zasadzie nie

⁵ Według Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, do obowiązków samorządu terytorialnego należy np. dofinansowywanie ZOZ-ów i pokrywanie ich zobowiązań w przypadku likwidacji (por. tygodnik *Wspólnota* 1999, nr 21, s. IV–V), chociaż podmioty te mają być z dniem 1 stycznia 2001 r. umieszczone w Krajowym Rejestrze Sądowym (na mocy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. nr 121, poz. 770) i jako takie nie wchodzi – na mocy art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014) – w skład sektora finansów publicznych. Zapewne likwidacja ZOZ-ów będzie procedurą poprzedzającą ich prywatyzację; trzeba też dodać, że stan obecnych zobowiązań ZOZ-ów nie jest znany nawet w przybliżeniu.

⁶ Według szacunków MEN w roku szkolnym 1999/2000, a więc po reformie systemu edukacji dowozu wymaga ok. 460 tys. uczniów szkół podstawowych oraz 270 tys. uczniów gimnazjów (za *Rzeczpospolitą* z 26 kwietnia 1999 r., s. 3). Reforma będzie też wymagała zlikwidowania ok. 2200 szkół podstawowych (w tym ok. 1200 zlikwidowanych z dniem 1 września 1999 r. oraz ok. 1000 szkół likwidowanych stopniowo poprzez zaniechanie naboru uczniów przez kolejne lata) oraz utworzenia ok. 5300 gimnazjów (za „*Rzeczpospolitą*” z 7 kwietnia 1999 r., s. 2).

⁷ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (Dz.U. nr 150, poz. 983) w tej sprawie odsyła do rozporządzeń wydanych przez „ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania” (art. 35) w sprawie rozdziału między gminy, powiaty i województwa części oświatowej subwencji ogólnej ustalonej w skali

istnieje, a środki kierowane do jednostek samorządu terytorialnego w formie części oświatowej subwencji ogólnej są kalkulowane tylko pod kątem finansowania wydatków bieżących (szczególnie wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych w szkołach podstawowych i średnich);

3. polityki społecznej – samorząd terytorialny jest odpowiedzialny za praktycznie wszystkie zadania publiczne z tego zakresu, w tym również za zadania nowe, wprowadzone równocześnie z reformą organizacji terytorialnej kraju (np. za utworzenie i prowadzenie powiatowych centrów pomocy rodzinie), chociaż tendencje centralistyczne sprawiły, że istotna część tych zadań została samorządowi terytorialnemu jedynie zlecona, co z kolei „usprawiedliwiło” nieopracowanie stosownych mechanizmów finansowania nowych zadań⁸;

4. polityki regionalnej – wiadomo jedynie, że samorząd województwa jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju województwa w dość szerokim zakresie⁹ i może do tego celu wykorzystać prawo do formułowania wieloletnich programów inwestycyjnych¹⁰, ale nie istnieją żadne mechanizmy finansowania tego zadania, podobnie jak nadal nie istnieją instrumenty, zasady i procedury wprowadzania w życie przez administrację rządową polityki regionalnej (polityki interregionalnej) oraz sposoby wspierania przez tę administrację polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województw (polityki intraregionalnej)¹¹;

5. ochrony środowiska – środki finansowe nadal będą koncentrowane w funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej – z czego aż 42% w Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹², które podmiotowo pozostają niezależne od samorządu województwa (mają osobowość prawną), chociaż plany finansowe tych funduszy mają formalnie być włączone do budżetów województw, a do obowiązków samorządu wojewódz-

całego kraju „w łącznej kwocie nie mniejszej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa” (art. 34 ust. 1). Lektura tych rozporządzeń dowodzi, że część oświatowa subwencji ogólnej nie tylko nie zawiera środków na organizowanie dowozu uczniów do szkół, ale także żadnych środków na gigantyczną reorganizację sieci placówek oświatowych wymaganą przez projektowaną reformę systemu edukacji.

⁸ W Polsce zadania zlecone ustawowo „tradycyjnie” finansowane są dotacjami celowymi z budżetu państwa, chociaż nie istnieją żadne (włącznie z normami konstytucyjnymi) przesłanki usprawiedliwiające ten wybór, brak jest też argumentów wyjaśniających bardzo dużą skalę zlecenia zadań, które – w świetle art. 166 ust. 1 Konstytucji – powinno każdorazowo „wynikać z uzasadnionych potrzeb państwa”.

⁹ Opisanym w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576).

¹⁰ Opisane w art. 110 ustawy o finansach publicznych (por. przypis nr 5).

¹¹ Co w zdumiewającym świetle stawia zdolność naszego państwa do absorpcji najpierw przedakcesyjnych, a następnie strukturalnych funduszy Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz 61 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (por. przypis nr 5) wszystkie wpływy z tego tytułu mają być koncentrowane w budżecie państwa, skąd powinny być kierowane do jednostek samorządu terytorialnego.

¹² W Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej skupia się ok. 27%, w funduszach gminnych ok. 22%, a w funduszach powiatowych pozostałe 9% wszystkich wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska oraz z kar za naruszanie norm ochrony środowiska (za *Nowym Życiem Gospodarczym*, 1999, nr 21, s. 16).

twą należy pobór opłat i kar stanowiących przychody¹³ tych funduszy, z których z kolei tenże samorząd będzie mógł uzyskiwać dotacje na zadania z zakresu ochrony środowiska (wbrew Konstytucji dopuszczającej, na mocy art. 167 ust. 2 przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego jedynie dotacji celowych z budżetu państwa).

Z powyższego wynika dość wyraźnie, że podstawowy zakres regionalnych uwarunkowań reform strukturalnych sektora publicznego jest wyznaczony przez zadania publiczne, które dotychczas zostały poddane bardzo wątlm reformom strukturalnym, a ich decentralizacja na szczebel powiatu lub regionu nosi wszelkie znamiona „decentralizacji trudności budżetowych”. Z tej diagnozy wyłamuje się jedynie ochrona zdrowia, w której wykorzystano odrębną od samorządu terytorialnego instytucję decentralizacyjną – kasę chorych¹⁴. W pozostałych, powyżej sygnalizowanych przypadkach – decentralizacji towarzyszy bezruch instytucjonalny (szczególnie widoczny w polityce regionalnej) albo utrwalanie dotychczas istniejących instytucji rozwijających się obok samorządu terytorialnego (dominująca pozycja rządowej administracji oświatowej) a także ofensywa instytucji wyłącznie koncentrujących środki finansowe przewidziane na finansowanie zadań własnych samorządu terytorialnego (ochrona środowiska). A zatem nawet w odniesieniu do podstawowych zadań własnych samorząd terytorialny nie dysponuje należną¹⁵ swobodą w kształtowaniu struktur niezbędnych do wykonywaniu tych zadań.

Na obecnym etapie decentralizacji spór „branżystów” z „samorządowcami” zakończył się przegraną samorządu terytorialnego. Kontrofensywa administracji rządowej o branżowej proveniencji (brak reformy organizacji rządu sprawia, że jest to administracja o strukturze nadanej w połowie lat 50., kiedy miała miejsce apogeum wiary w system nakazowo-rozdziałczy) dała jej możliwość osiągnięcia korzyści nieosiągalnych w ramach poprzedniej organizacji terytorialnej kraju. Jest to rezultat paradoksalny i jawnie sprzeczny z konstytucyjną dyrektywą „decentralizacji władzy publicznej” (art. 15 ust. 1 Konstytucji).

Przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego praktycznie wszystkich szkół podstawowych i średnich „uwolniło” administrację rządową od kłopotów z prowadzeniem tych placówek oraz dało jej impuls do projektowania zmian organizacyjno-programowych w oświacie (taki jest w istocie sens zamierzonej reformy edukacyjnej), które samorządowi terytorialnemu narzucają funkcje

¹³ Zgodnie ustawą o finansach publicznych wpływy funduszu celowego nie są dochodami, a jedynie przychodami (art. 22), nie można więc nimi równoważyć wydatków (nie dopuszczając do powstawania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego), a jedynie finansować wydatki nie znajdujące pokrycia w planowanych dochodach, czyli wydatki już tworzące deficyt budżetowy.

¹⁴ W 1999 r. kasy chorych dysponowały 21 mld zł, tj. kwotą przekraczającą łączne dochody wszystkich powiatów i województw o 70%.

¹⁵ Na mocy Konstytucji, a także Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, którą Polska podpisała i ratyfikowała w całości (jest to konwencja europejska opublikowana w Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

biernego wykonawcy¹⁶, podczas gdy stabilny mechanizm finansowania zadań oświatowych nie istnieje¹⁷.

Przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego obowiązków właścicielskich względem obiektów ochrony zdrowia umożliwiło upowszechnienie się szkodliwego złudzenia, że reformę strukturalną w systemie ochrony zdrowia można zredukować do wprowadzenia „nowego płatnika”, czyli do utworzenia kas chorych¹⁸. Obecnie trwające ogólnopolskie spory dotyczące wynagrodzeń pracowników służby zdrowia muszą z konieczności angażować przedstawicieli rządu, ponieważ w państwie nie ma innej instytucji zdolnej przyjąć odpowiedzialność za prowadzone negocjacje i gwarantować wykonanie podpisywanych porozumień. Jest więc oczywiste, że utworzenie kas chorych w obecnym kształcie nie zmniejszyło centralizacji konfliktów, tak jak to się stało w oświacie, gdzie groźbę rozmaitych, nieuchronnych sporów przynajmniej zdecentralizowano – do pewnego stopnia kosztem samodzielności samorządu terytorialnego, ale przynajmniej wzmocnieniu uległy ustrojowe instytucje ogólnopaństwowe.

Casus kas chorych pokazuje, że podczas reformowania udało się mało prawdopodobną „sztuka” – osłabiono powiaty i województwa samorządowe (instytucje niejako naturalnie predysponowane do prowadzenia zadań z zakresu ochrony zdrowia obywateli) i równocześnie osłabiono administrację centralną. Wzmocniono natomiast biurokrację, powołując nowe instytucje administracyjne, wyposażone w sporą władzę finansową¹⁹.

Przykład reformy systemu finansowania zadań z zakresu ochrony zdrowia w dość skrajnej postaci ukazuje negatywne konsekwencje braku logicznego związku reform instytucjonalnych z reformami strukturalnymi. Nie można

¹⁶ Zjawisko to jest widoczne np. w dezorientacji studentów, którzy na egzaminach podczas letniej sesji w 1999 r. (w Europejskim Instytucie Rozwoju Lokalnego i Regionalnego Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Europejskim Studium Samorządu Terytorialnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego) nagminnie błędnie podają zadania z zakresu oświaty jako klasyczny przykład zadań zleconych ustawowo!

¹⁷ Postulat konieczności uprzedniego przygotowania obiektywnych i stabilnych zasad finansowania zadań oświatowych był głównym argumentem przeciwników przekazania gminom szkół podstawowych w uprzednio przewidzianym ustawowym terminie (tj. z dniem 1 stycznia 1994 r.). Przesunięcie tego terminu o dwa lata niczego na lepsze nie zmieniło (co gorsza, w tym czasie powstało nielegalne zadłużenie placówek oświatowych, które musiało być trzykrotnie spłacane przez budżet państwa), a dzisiejszy system określania części oświatowej subwencji ogólnej jest jeszcze mniej klarowny i stabilny niż w 1995 r.

¹⁸ Według szacunków ekspertów, już w maju 1999 r. wiadomo było, że łączne środki finansowe przewidziane na 1999 r. dla wszystkich kas chorych są mniejsze o ok. 20% od niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania tych instytucji, a równocześnie trwają ogólnopolskie spory płacowe, między innymi o wypłatę tzw. trzynastek za 1998 r. oraz o podwyżki wynagrodzeń dla pielęgniarzek. Zadłużenie placówek ochrony zdrowia na koniec 1998 r. wyniosło ok. 8 mld (za *Rzeczpospolitą* z 20–21 marca 1999 r., s. 7).

¹⁹ Z punktu widzenia nauki o administracji obecne polskie kasy chorych są typem tzw. administracji specjalnej. Celem rozwoju samorządu terytorialnego, czyli decentralizacji ustrojowej, miała być likwidacja większości tych administracji, ponieważ są one ustrukturyzowane branżowo (kasy chorych również podlegają – za pośrednictwem Urzędu Nadzoru – Ministerstwu Zdrowia), a nie terytorialnie. Administracje specjalne – poprzez odrębne sieci hierarchicznych podległości względem ministerstw branżowych – tworzą swoiste „państwa w państwie”.

jednak stwierdzić, że zrezygnowano z wykorzystania samorządu terytorialnego. Stało się inaczej – rozwój samorządu terytorialnego był koniecznym warunkiem utworzenia kas chorych. Koncepcja kas chorych w ogóle nie nadawałaby się do realizacji bez instrumentalnego wykorzystania instytucji samorządu terytorialnego do przekazania jego jednostkom obowiązków właścicielskich w zakresie placówek ochrony zdrowia. Zatem u podstaw wprowadzania kas chorych nie legło przypuszczenie o nikłej przydatności samorządu terytorialnego do reform strukturalnych, lecz wręcz przeciwnie – spostrzeżenie, że samorząd ten może ułatwić „reformowanie” pozostawiające biurokracji kompetencje i środki finansowe (przypadek ochrony zdrowia) lub przynajmniej środki finansowe (przypadek oświaty).

Należy wreszcie stwierdzić, że **istnieje dodatkowy obszar regionalnych uwarunkowań reform strukturalnych sektora publicznego** – wyznaczony przez te zadania publiczne, które nie zostały poddane żadnym reformom strukturalnym, ale równocześnie zostały zdecentralizowane na szczebel powiatu lub regionu. W tym obszarze sytuują się przede wszystkim zadania publiczne z zakresu:

1. przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zatrudnienia – przekazane samorządowi województw bez żadnych dochodów na ten cel przy równoczesnym pozostawieniu tzw. administracji pracy (Krajowy Urząd, Urzędy Wojewódzkie i Rejonowe) w dotychczasowej formie administracji specjalnej podległej ministrowi pracy oraz przy pozostawieniu bez zmian statusu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;

2. modernizacji obszarów wiejskich – przekazane samorządowi województw bez żadnych dochodów na ten cel przy równoczesnym pozostawieniu bez zmian statusu dotychczasowych instytucji powołanych do koncentrowania środków finansowych na wykonywanie tego zadania, dotyczy to zwłaszcza Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa;

3. zarządu drogami publicznymi – ok. 170 tys. km dróg podlega obecnie gminom, ok. 135 tys. km – samorządowi powiatów, ok. 28 tys. km – samorządowi województw, a jedynie jedna trzecia (ok. 16 tys. km) z dotychczasowych dróg krajowych pozostała w zarządzie administracji rządowej²⁰, natomiast system finansowania dróg „samorządowych” nie istnieje²¹ – na finansowanie dróg krajowych administracja rządowa pozostawiła sobie aż 40% całej kwoty przeznaczonej na finansowanie dróg publicznych²², co oczywiście pozwala utrzymać całą dotychczasową biurokrację ministerialną wraz z Generalną Dyrekcją Dróg Publicznych i jej oddziałami terenowymi.

Najważniejsze regionalne uwarunkowania reform strukturalnych są więc na razie bardzo trudne do identyfikacji, ponieważ reformy te na ogół ograniczają się

²⁰ Dane oszacowane przez Związek Miast Polskich, por. tygodnik *Wspólnota*, 1999, nr 21, s. II wkładki „Samorząd Miejski”.

²¹ Dla powiatów i województw przewidziano jedynie przekazywanie części drogowej subwencji ogólnej w kwotach i na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (por. przypis nr 7).

²² Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. nr 123, poz. 780 z późn. zm.).

do przekazywania nowym jednostkom samorządu terytorialnego obowiązków i odpowiedzialności, natomiast prawie wcale nie odnoszą się do decentralizacji finansów publicznych. Kontrofensywa administracji „branżowej” okazała się znacznie zręczniejsza, niż można było przypuszczać. Powołanie nowych instytucji ustrojowych – samorządu powiatowego i samorządu województwa – nie stało się kolejnym etapem sporu pomiędzy „samorządowcami” i „branżowcami”. Ci ostatni wykorzystali instytucję samorządu terytorialnego do poprawy swojej pozycji poprzez oddanie wszystkich (szkoły podstawowe i średnie) lub prawie wszystkich (drogi publiczne, własność placówek ochrony zdrowia, modernizacja obszarów wiejskich, przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój regionalny) kłopotliwych obowiązków oraz pozostawienie bez zmian dotychczasowych instytucji administracyjnych (urzędy pracy) i finansowych (agencje rządowe, państwowe fundusze celowe), a nawet powołanie nowych instytucji finansowych (kasy chorych).

Źródłem „problemu reformatorskiego” nie jest rozmijanie się dwóch fal reform – ustrojowych (rozwój instytucji samorządu terytorialnego) i strukturalnych. Chyba też nie chodzi o brak ich wzajemnej koordynacji. **Sporo zjawisk wskazuje na to, że reformy ustrojowe padły ofiarą biurokratycznej, „branżowej” kontrofensywy.** Jeżeli ta diagnoza jest prawdziwa, to ma miejsce nie tylko ignorowanie norm konstytucyjnych, nakazujących decentralizację władzy publicznej, a więc odnoszących się równocześnie do zadań, kompetencji, majątku i zasobów finansowych. Równie ważne jest niebezpieczeństwo uwiądnięcia idei samorządu terytorialnego w Polsce. Ta idea została głęboko wprowadzona w ustrój państwowy, ale miarą sukcesu transformacyjnego nie jest tworzenie nowych instytucji, lecz racjonalność funkcjonowania istniejących oraz obywatelska aprobatą dla ich poczynań.

Literatura

- Gilowska Z., 1998, „Pytania o kolejność reform”, *Rzeczpospolita*, 80.
- Gilowska Z., 1999a, „Powiat samorządowy – porażka czy wyzwanie?”, *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, 1, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Gilowska Z., 1999b, „Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Podstawowe założenia i instytucje”, *Samorząd Terytorialny*, 3.
- Gilowska Z., 1999c, „Cele i sposoby naprawiania państwa”, *Państwo – rząd – administracja*, 11, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gilowska Z., G. Gorzelak, B. Jałowiecki, 1998, *Kontrakt dla Ściany Wschodniej. Założenia*, Warszawa: Municipium SA.
- Gilowska Z., G. Gorzelak, B. Jałowiecki, 1999, „Powiaty potrzebne tylko przy dużych regionach”, *Rzeczpospolita*, 10.
- Gilowska Z., G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, 1998, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, EUROREG.