

FLORIAN KUŹNIK

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

DECENTRALIZACJA JAKO PODSTAWA PARTNERSTWA W REGIONIE

Abstract: Two basic assumptions have been adopted in the article. There is a need for Polish regional policy to have strong regions – able to become government's partners, who are responsible for execution of the admitted regional development conceptions. Decentralization of state functions, including the decentralization of public finance, is the basis for building regional strength. An efficient regional policy can not be conducted on the basis of centralized model in a country with 38-million population. Regional government can not be expected to limit itself to programming regional development, while strategic decisions concerning the allocation of resources dedicated to regional development remain solely under control of central government.

The article is focused on barriers and inhibitions in state functions decentralization and on the issues of public finance decentralization. There have been several reasons for which the process of decentralization has been slowed down so far. Nevertheless recentralization actions must not be accepted, whereas actions of this kind take place. The decentralization of finance is treated as crowning and fulfilling of decentralization in public administration structures. In spite of barriers and unfavourable economic conditions a political goodwill of decision makers is necessary for its introduction. A holistic conception of public finance reform is necessary as well.

Wstęp

Polska polityka regionalna znajduje się w przełomowym momencie. Jako kraj wchodzimy już na dobre w procedury programowania i struktury decyzyjne europejskiej polityki regionalnej. Nasze uczestnictwo w tym systemie polityki wymaga własnej, wewnętrznej organizacji systemu polityki regionalnej państwa i mobilizacji sił, tak aby jak najlepiej wykorzystać będące do naszej dyspozycji fundusze europej-

skie. Dobra organizacja wewnętrzna systemu polskiej polityki regionalnej nie może się ograniczyć do szczebla centralnego i pracy różnych instytucji rządowych, które powinny znać mechanizmy i zwyczaje panujące w Komisji Europejskiej. Problem dobrej organizacji polityki regionalnej w państwie leży także, a może przede wszystkim w regionach. Nazywa się on decentralizacją państwa i wzmocnieniem samorządu wojewódzkiego. Można już mówić o ustabilizowaniu się w Polsce nowego podziału terytorialnego kraju i roli samorządu wojewódzkiego w strukturach decyzyjnych państwa. Umilkły głosy nawołujące do zmiany podziału terytorialnego kraju i tworzenia nowych, dodatkowych województw. Samorząd wojewódzki stale rozbudowuje swoje struktury administracyjne i zaplecze merytoryczne. Jednak wyraźnie widoczna jest słabość tego samorządu i ciągle oczekiwanie na dokończenie reformy administracji publicznej, w tym na dokończenie tego co w Polsce zwykło określać się mianem decentralizacji funkcji państwa.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na znaczenie partnerstwa wewnątrzregionalnego jako podstawy budowania siły regionu współdziałającego z rządem na rzecz rozwoju regionalnego. Można na wstępie postawić tezę, że polityka regionalna w Polsce wymaga silnych regionów jako partnerów rządu odpowiedzialnych za realizację przyjętych koncepcji rozwoju regionalnego. W 38-milionowym kraju nie można prowadzić skutecznej polityki regionalnej opartej na modelu scentralizowanym. Nie można także oczekiwać, że samorząd regionalny ograniczy się do programowania rozwoju regionu, zaś strategiczne decyzje dotyczące alokacji środków na rozwój regionu pozostaną w wyłącznej gestii władz centralnych. Taki model grozi odrodzeniem się w elitach regionów mentalności żądań i postulatów zamiast zachowań zaradczych i przedsiębiorczych. Istnieje realne niebezpieczeństwo, że model scentralizowany polityki regionalnej, który obecnie dominuje utrwali się w polskiej rzeczywistości na długie lata.

Podstawą budowania siły regionów jest decentralizacja funkcji państwa, w tym decentralizacja finansów publicznych. Na siłę regionu (województwa) składa się zarówno siła, w tym finansowa samorządu wojewódzkiego, jak i zgodne współdziałanie różnych jednostek i szczebli samorządu terytorialnego. Samorząd wojewódzki nie może być jednak petentem w relacjach wewnątrzwojewódzkich, tzn. w relacjach z dużymi gminami miejskimi (powiatami grodzkimi). Warto także podkreślić, że decentralizacji funkcji państwa nie osiąga się przez wzmocnienie samorządu lokalnego, nawet gdy łatwo jest wykazać nie-

dobory finansowe w gminach i powiatach. Decentralizacja funkcji państwa dotyczy regionów i samorządu wojewódzkiego.

Zatrzymana decentralizacja funkcji państwa

Decentralizacja państwa jest w Polsce zasadą konstytucyjną. Wpisana została w sposób niejako empiryczny w reformę administracji publicznej z 1998 r. Samo ustanowienie 16 dużych województw było pierwszym i podstawowym krokiem na drodze decentralizacji państwa. Było niezbędne, nawet jeżeli w środowiskach specjalistów od finansów publicznych wiadomo było, że stan finansów państwa nie gwarantuje szybkich działań decentralizujących finanse publiczne. Nie trzeba też rozbudowanych uzasadnień, aby podkreślić, że decentralizacja państwa jest procesem długotrwałym i wielofazowym. Warto to wszystko wyakcentować, gdyż zbyt często głoszony jest pogląd, że należało zaczekać z nowym podziałem terytorialnym państwa, z reformą administracji publicznej i decentralizacją, aż Polska upora się z innymi wielkimi problemami gospodarczymi i reformami w sektorach społecznych.

Decentralizacja jest kwestią polityczną, aby ją uruchomić potrzebna jest wola polityczna przekraczająca parlamentarne podziały polityczne. Dominujące w sejmie od kilku już kadencji ugrupowania polityczne zawsze werbalnie deklarowały polityczne przywiązanie do zasady decentralizacji państwa. Deklaracjom zazwyczaj nie towarzyszyły jednak konkretne poczynania legislacyjne i wykonawcze. Można na wiele sposobów usprawiedliwiać polskie elity polityczne za to, że jak dotąd stale opóźniane są realne działania na rzecz decentralizacji. Można zrozumieć kolejnych ministrów finansów, że wahali się z decyzjami na rzecz decentralizacji finansów publicznych, w tym samorządowych. Nierównowaga budżetowa i ogólna obawa przed destabilizacją finansową ciągle bardzo słabej gospodarki narodowej powodowała, że ludzie odpowiedzialni za finanse państwa nie byli zwolennikami szybkich działań decentralizacyjnych. Można sensownie tłumaczyć zachowania się różnych ministrów zarządzających sektorami społecznymi – ochroną zdrowia, edukacją, kulturą itp. opóźniających *de facto* przekazywanie uprawnień i mienia do samorządów. To w stosunku do nich kierowane były różne pretensje zagrożonych grup społecznych. Można w końcu przyjąć do wiadomości, że ministrowie gospodarki, pracy czy skarbu państwa zbyt często musieli zajmować się pacyfikacją różnych protestów społecznych i tym samym

mieli mniej czasu na myślenie o zmianach systemowych i reformach ustrojowych. To wszystko można zrozumieć i usprawiedliwić. Przy wielu strukturalnych, narodowych problemach, z którymi każda koalicja polityczna rządząca w Polsce miała do czynienia oraz przy swoistym natłoku reform koniecznych do przeprowadzenia w relatywnie krótkim czasie trudno jest działać szybko i z precyzją zapisaną w teoretycznych schematach operacyjnych. Trudno jest jednak godzić się z działaniami przeciwnymi, z recentralizacją.

Mimo reformy administracji publicznej z 1998 r. ciągle utrzymuje się w Polsce wysoki stopień centralizacji. Niestety, od 2003 r. można także mówić o realnych przejawach recentralizacji w różnych sferach życia publicznego. Jaskrawym jej przejawem była likwidacja systemu kas chorych i utworzenie Narodowego Funduszu Zdrowia. Wyraźna tendencja recentralizacyjna występuje również w nowej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Powstaje powoli hierarchiczny system planowania przestrzennego, który łatwo może generować odgórne wytyczne. Bez takich ustaleń i wytycznych z kolei niemożliwe będzie budowanie planów przestrzennych w gminach i województwach. Utrzymuje się także system prawny pozwalający na administracyjną ingerencję w pracę „autonomicznych” instytucji, w tym samorządowych – *Ustawa o finansach publicznych, o zamówieniach publicznych*.

Występuje także proces dekoncentracji władzy rozumiany jako rozbudowa w terenie uprawnień różnych agend i komórek instytucji centralnych. W związku z koniecznością skutecznej kontroli wykorzystania środków europejskich proces ten będzie się najprawdopodobniej nasilał. Warto zdać sobie sprawę z tego, że może to być wykorzystane jako forma przeciwdziałania decentralizacji i tworzenie hierarchicznych struktur podporządkowanych centrum. Szczególnie niebezpieczne dla procesu decentralizacji państwa wydają się być próby wykorzystania urzędu wojewody do dysponowania środkami rządowymi i unijnymi przeznaczonymi na rozwój regionu. W takim przypadku trzeba by postawić pytanie w ogóle o sens istnienia samorządu wojewódzkiego. Słabość samorządu wojewódzkiego jest wyraźnie widoczna w regionach, gdzie występują duże problemy związane z restrukturyzacją gospodarki, głównie wielkich państwowych przedsiębiorstw i konflikty społeczne. Bezradny wobec tych problemów samorząd wojewódzki, a także lokalny zaczyna uchylać protesty i petycje do władz centralnych. Od władz centralnych oczekuje programów naprawczych i pieniędzy. Społeczności lokalne od „swojego” samorządu oczekują już tylko petycji do rządu. Jest to bardzo groźne zjawisko recentralizacji mentalnej.

Problemy decentralizacji finansów publicznych

Decentralizacja finansów publicznych jest sednem decentralizacji funkcji państwa w dwojakim znaczeniu. Bez decentralizacji finansowej pozostałe działania decentralizacyjne tracą jakiegokolwiek sens. Jakkolwiek zwlekanie z projektami decentralizującymi finanse publiczne ułatwia działania recentralizacyjne różnym segmentom biurokracji centralnej i politykom przyzwyczajonym do uznaniowego rozdzielnictwa funduszy centralnych. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że w Polsce przez cały okres transformacji ustrojowej i gospodarczej istniały realne powody wstrzymania procesu decentralizacji finansów publicznych. Ogólna słabość i niska konkurencyjność gospodarki polskiej przekłada się na słabość finansów państwa, w tym groźbę powrotu wysokiej inflacji. Strukturalne problemy pojawiające się w różnych sektorach gospodarki, w tym w rolnictwie i przemyśle oraz w sektorach społecznych generują liczne naciski na finanse państwa. Od rządu oczekuje się wtedy uruchamiania programów restrukturyzacyjnych i wsparcia finansowego.

Zasygnalizowane powyżej powody hamujące decentralizację finansów publicznych nie tłumaczą w całości problemu. Nie można przyjąć założenia, że z decentralizacją finansów należy czekać do czasu, kiedy gospodarka polska będzie w dobrej kondycji, zaś na fali wysokiej koniunktury w gospodarce światowej możliwy będzie do osiągnięcia wysoki wzrost gospodarki polskiej. Zwiększone dochody budżetowe i łatwiejszy do zrównoważenia budżet centralny pozwoli na decentralizację finansów i wzmocnienie finansowe samorządu wojewódzkiego. Taki wyidealizowany scenariusz zdarzeń nigdy się nie zrealizuje.

Decentralizację finansów publicznych trzeba przeprowadzać mimo realnie występujących kłopotów i utrudnień. Potrzebna jest przede wszystkim debata publiczna nad reformą finansów w Polsce. Publiczna nie oznacza wyłącznie polityczna, tzn. prowadzona pod dyktando polityków i w atmosferze walki politycznej obliczonej na najbliższe wybory. Chodzi o debatę merytoryczną na użytek rozwiązań politycznych i legislacyjnych. Debata taka musiałaby objąć wiele kwestii politycznych, społecznych i ekonomicznych. Do podstawowych zagadnień, nie roszcząc sobie prawa do wymienienia i uszeregowania wszystkiego ze względu na stopień ważności, trzeba zaliczyć reformę podatków, zakres wydatków publicznych na tle przyjętej koncepcji pomocy publicznej, a także zakres prywatyzacji szeroko pojętej sfery usług publicznych czyli dotychczasowej „sfery budżetowej”. Kwestia decentrali-

zacji finansów i wzmocnienie finansowe samorządu wojewódzkiego jest częścią ogólnej koncepcji reformy finansów publicznych w Polsce.

To co wyraźnie daje się zauważyć, to brak klarownych koncepcji decentralizacji finansów publicznych w kręgach polskich elit politycznych. Nie chodzi o jakąś jedną „naukową” i powszechnie akceptowaną koncepcję reformy finansów w państwie, a raczej o wybór punktów ciężkości właściwych dla określonych orientacji i ugrupowań politycznych, a przede wszystkim o konsekwencję w działaniach politycznych. Konsekwencji jednak brakuje. Elity polityczne w Polsce ani nie oczekują od środowisk naukowych wsparcia merytorycznego, ani same nie są skłonne trwać przy już zwerybalizowanych zawołaniach programowych. Najlepszym tego przykładem jest pomysł na podatek liniowy czy redukcję wydatków budżetowych. W efekcie tego swoistego dryfu niestrategicznego wzmacnia się syndrom niedokończonej reformy administracji publicznej i zmarnowanych szans, które ta reforma mogła przynieść. W związku z brakiem skutecznych działań w dziedzinie decentralizacji finansów publicznych zaczynają mnożyć się zarzuty i oskarżenia pod adresem kręgów samorządowych. Dotyczą one najczęściej niegospodarności i nieumiejętności pozyskiwania środków zewnętrznych. Do tego dochodzą jeszcze zarzuty dotyczące wysokich zarobków funkcjonariuszy samorządowych i różnego rodzaju nieprawidłowości na styku gospodarka komunalna – sektor prywatny. W sposób relatywnie szybki zmienia się opinia o gospodarce samorządów. Dotychczasowe przekonanie o lepszym gospodarowaniu środkami publicznymi w samorządach zastępowane jest тезami o braku skutecznej kontroli nad gospodarką finansową samorządów.

Partnerstwo w regionie

Partnerstwo w regionie wyraża się głównie koordynacją i współpracą różnych szczebli i jednostek samorządu terytorialnego nastawioną na rozwiązywanie strategicznych problemów rozwoju regionu. Tak rozumiane partnerstwo publiczno-publiczne jest niezbędnym warunkiem skutecznego wdrażania strategii rozwoju regionu. Pociąga ono za sobą partnerstwo publiczno-prywatne. Istotą partnerstwa w regionie jest mobilizacja wewnętrznych, regionalnych zasobów. Można to osiągnąć przez koordynację działań, w szczególności zaś przez montaż środków finansowych. Montaż finansowy jest swego rodzaju wyższym stopniem partnerstwa, jest konkretną formą współdziałania na rzecz rozwoju.

Warto podkreślić, że rozwój regionu zawsze może i powinien się odbywać przez łączenie wysiłków i zasobów wszystkich podmiotów w regionie. Niezależnie od tego, jak zasobny byłby samorząd wojewódzki, to dodanie do jego zasobów środków innych podmiotów w regionie powoduje, że potencjał rozwoju regionu rośnie. Jest nie tylko więcej pieniędzy ale można kreować większe projekty rozwojowe i uzyskiwać, lepsze w skali regionu, efekty. Z tej prostej reguły wynika oczywisty wniosek, że współdziałać zawsze warto i wszystkim się to opłaca. Partnerstwo i współdziałanie wymaga jednak pewnej równowagi sił między partnerami. Nie ma partnerstwa tam, gdzie jeden z potencjalnych partnerów staje się petentem i może świadczyć tylko „techniczne usługi” na rzecz rozwoju regionu. W takiej sytuacji znajduje się obecnie samorząd wojewódzki. Nawet w tak zasobnym województwie jak śląskie, budżet samorządu wojewódzkiego jest znacznie niższy niż budżety większości dużych miast Aglomeracji Katowickiej.

Wyjście z powyższej sytuacji jest tylko jedno – wzmocnienie finansowe samorządu wojewódzkiego. Samorząd wojewódzki nie może być petentem dużych, miejskich gmin i powiatów grodzkich. Jako wyraźnie słabszy partner lub pozorny partner nie wykreuje dużych, strategicznych projektów rozwoju regionu. Pieniądze na rozwój regionalny będą przesuwane na projekty o znaczeniu gminnym lub międzygminnym, ze szkodą dla przedsięwzięć o randze regionalnej. Wraca więc, jak bumerang, decentralizacja finansów publicznych.