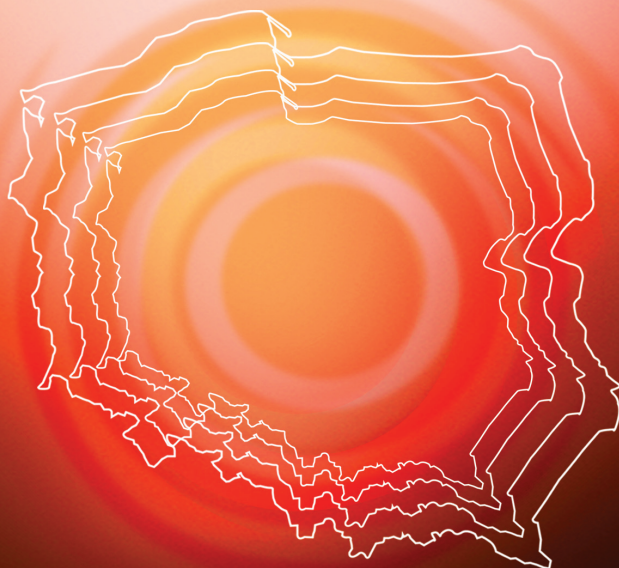


MAREK WOJCIECHOWSKI

KOSZT WŁADZY

W POLSKIM SAMORZĄDZIE
TERYTORYALNYM



Difin

Źonie i Dzieciom

KOSZT

WŁADZY

W POLSKIM SAMORZĄDZIE
TERYTORIALNYM

Copyright © Difin SA
Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy.

Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują.

Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim
lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie.

Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie
zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie
na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Recenzent
prof. dr hab. Beata Filipiak

Korekta
Zofia Firek

Projekt okładki
Mikołaj Miodowski

Redaktor prowadząca
Maria Adamska

ISBN 978-83-7930-265-9

Difin SA
Warszawa 2014, wydanie pierwsze
ul. F. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa,
tel.: 22 851 45 61, 22 851 45 62,
faks: 22 841 98 91
Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl
Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 609 10 10 15
Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wstęp	7
-------	---

Rozdział 1

SEKTOR PUBLICZNY W PAŃSTWIE I W GOSPODARCE	13
1.1. Rola i funkcje państwa	13
1.2. Krytyka państwa i jego instytucji	16
1.3. Teoretyczne podstawy roli państwa w gospodarce	21
1.4. Zakres funkcji państwa	33
1.5. Postulaty dotyczące państwa	38
1.6. Specyfika sektora publicznego	44

Rozdział 2

TENDENCJE MODERNIZACYJNE W SEKTORZE PUBLICZNYM	52
2.1. Sfera polityczna a administracja publiczna	52
2.2. Model tradycyjny i przesłanki zmian	57
2.3. Model rynkowy	61
2.4. Model współzarządzania i nowe postulaty	73
2.5. Rozmiary sektora publicznego	77
2.6. Problem kosztu władzy publicznej	89
2.7. Sposoby racjonalizowania państwa	96

Rozdział 3

KOSZT WŁADZY SAMORZĄDOWEJ W KRAJU I W MIASTACH WOJEWÓDZKICH	101
3.1. Struktura samorządu terytorialnego	103
3.2. Zatrudnienie i wynagrodzenie w urzędach samorządowych	105
3.3. Koszt władzy samorządowej w skali kraju	109
3.4. Koszt władzy samorządowej a wybrane czynniki	113
3.5. Struktura służb komunalnych w miastach wojewódzkich	114
3.6. Koszt władzy w miastach wojewódzkich	124
3.7. Koszt władzy a wybrane czynniki w miastach wojewódzkich	128

Rozdział 4

KOSZT WŁADZY SAMORZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM	132
4.1. Ludność a zatrudnienie w urzędach komunalnych	132
4.2. Koszt władzy samorządowej	146
4.2.1. Gminy miejskie i miejsko-wiejskie	146
4.2.2. Gminy wiejskie i powiaty	151
4.3. Koszt władzy w samorządzie województwa	160
4.4. Koszt władzy a wybrane czynniki	162

Rozdział 5

WNIOSKI Z BADAŃ I REKOMENDACJE DLA PRAKTYKI	166
BIBLIOGRAFIA	185
WYKAZ TABEL	190

Wstęp

Państwo i jego struktury od dłuższego czasu są przedmiotem krytyki społecznej na całym świecie. Na gruncie teorii podnoszona jest kwestia roli państwa w działalności gospodarczej i w innych dziedzinach aktywności człowieka. Władza publiczna jako ośrodek decyzyjny w państwie oraz w układzie regionalnym i lokalnym traktowana jest jako kluczowy podmiot w polityce rozwoju i związanych z nią – zmianach. W praktyce wykorzystywane są różne rozwiązania oraz instrumenty nakierowane na rozwój społeczno-gospodarczy i racjonalizację wykorzystanych zasobów. Od władz publicznych oczekuje się, aby rządziły dobrze i mądrze, z przekonaniem, że można to robić jeszcze lepiej. W sektorze publicznym od lat 70. ubiegłego wieku obserwuje się odwrót od zarządzania administracyjnego, opartego na podejściu weberowskim, do wykorzystania mechanizmów rynkowych (*new public management*)¹. Coraz częściej podkreśla się potrzebę współzarządzania, przebiegającego w strukturze sieciowej i nierynkowych mechanizmach koordynowania (*governance*)².

Przewaga koncepcji mieszczących się w antyetatystycznym nurcie teorii ekonomii prowadzi do wyraźnego kierunku przemian: ograniczenia roli i funkcji szeroko pojmowanego elementu administracyjno-publicznego (państwa i jednostek samorządu terytorialnego) w gospodarce. Uważa się to za przesłankę uruchomienia mechanizmów wzrostu gospodarczego i zapewnienia równowagi budżetowej. Nowe wyzwania związane z dynamicznymi procesami globalizacji i rewolucją w środkach masowej komunikacji (ICT) dodatkowo potęgują presję

¹ Szeroko istotę i mechanizmy przedsiębiorczego zarządzania w sektorze publicznym omawia A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 11–71.

² H. Bauer, *New Public Management i Public Governance*, [w:] *Strategie i instrumenty zarządzania miastem*, Związek Miast Polskich, Poznań 2005, s. 28–29; A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 129.

na takie rozwiązania w polityce gospodarczej, które są innowacyjne i zapewniają oczekiwaną konkurencję, przede wszystkim gospodarczą, w skali świata. Koronnym zarzutem ekonomicznym wobec władz publicznych jest wyeksponowanie takich zjawisk, jak: rozrost państwa (jego funkcji), nadmiernie rozbudowany sektor publiczny pochłaniający coraz więcej środków budżetowych. Nie znajduje to odbicia w lepszej jakości świadczonych usług publicznych, które odbiegają od oczekiwań. Teoretyczne ostrze krytyki powołuje się na ułomność rządu (*government failures*), pozostającą w opozycji do ułomności rynku (*market failures*), które uzasadniają interwencjonistyczną politykę gospodarczą. W literaturze specjalistycznej i w języku potocznym wyrażane są poglądy, że państwo, sektor publiczny są zbyt drogie i angażują duże pieniądze publiczne³. Wydatki na te sfery stanowią swoisty koszt sprawowania władzy i administracji publicznej⁴. Z tego wyprowadza się, zwłaszcza w polityce, postulat „taniego państwa”, jego „odchudzenia”, ograniczenia. Za instrumentarium jego realizacji uznaje się wszystko to, co ma doprowadzić do racjonalizacji struktur kierowania (sfera regulacyjna) i organizacji wykonawczych (sfera realna). Umownie zakłada się, że przyczyni się to do zmniejszenia wydatków publicznych na zadania i funkcje obsługi państwa jako całości.

Pozycja organów państwa i administracji publicznej znajduje odzwierciedlenie w wydatkach każdego budżetu. Innymi słowy w elementach wydatków znajduje wyraz ranga władz i administracji publicznej, z punktu widzenia ekonomicznego i finansowego. Najczęściej krytyka sektora publicznego wyraża się w podkreśleniu jego nadmiernej wielkości w stosunku do społecznych oczekiwań. W teorii ekonomii kluczową miarą charakteryzującą znaczenie sektora władzy i administracji jest poziom, struktura i dynamika wydatków przeznaczanych na cele publiczne. Warto w tym miejscu przywołać A. Wagnera, który w końcu XIX w. (1883 r.) sformułował „prawo nieustannego wzrostu wydatków publicznych”⁵. Odzwierciedleniem tego była długookresowa tendencja wzrostu udziału wydatków rządowych w PKB. Rosnące wydatki publiczne stanowią efekt rozszerzania się zakresu zadań publicznych i wzrostu kosztów ich realizacji⁶. Należy też przytoczyć hipotezę efektu przemieszczania Peacocka-Weismana

³ W. Kieżun, *O kosztach administracji*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1, s. 46.

⁴ E. Wojciechowski, M. Wojciechowski, *Koszt funkcjonowania władzy i administracji publicznej*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni*, (red.) J. Kot, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2007, s. 344.

⁵ R. Milewski, *Rola państwa w gospodarce*, [w:] *Podstawy ekonomii*, (red.) R. Milewski, PWN, Warszawa 1998, s. 399; E. Kryńska, *Państwo na rynkach pracy zintegrowanej Europy*, [w:] *Proces globalizacji gospodarki – udział kraju w jej korzyściach i kosztach*, (red.) M. Klamut, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 228.

⁶ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 15.

wyjaśniającą zjawisko, że wzrost wydatków sektora publicznego nie przebiega równomiernie, lecz podlega istotnym zmianom skokowym, wywołanym przez znaczące wydarzenia (wojny, kryzysy ekonomiczne). Kiedy mowa o rozbudowie aparatu administracyjnego na ogół przywołuje się tzw. prawo Parkinsona, wedle którego liczba zatrudnionych w administracji rośnie według z góry określonej stopy wzrostu wynoszącej 5–6% rocznie, bez względu na ilość pracy, która jest do wykonania.

Kwestia kosztów władzy i administracji publicznej nie jest jednoznaczna. W tej mierze nagromadziło się wiele nieporozumień, mitów, stereotypów bądź uproszczeń, które utrudniają zbudowanie prawdziwego obrazu finansowych aspektów utrzymania władzy i administracji publicznej. Wszystko to sprawia, że utrudniona jest rzetelna dyskusja i wymiana poglądów na ten temat. Rodzi to poważne konsekwencje natury społeczno-politycznej i ekonomicznej. W pierwszym przypadku, mamy do czynienia z argumentacją o charakterze populistycznym, gdzie wykorzystuje się hasła „drogiego” lub „taniego” państwa (i administracji). W drugim, zainteresowanie koncentruje się wokół granic aktywności państwa i jego organów w działalności społecznej, politycznej i gospodarczej, rzadko podejmujące związek z realizowanymi funkcjami.

Przedmiotem zainteresowania niniejszej książki jest ukazanie roli władzy publicznej w działalności gospodarczej poprzez pryzmat kosztów jej funkcjonowania. Przestrzenny obszar zainteresowania ograniczono do sfery samorządności terytorialnej, która stanowi integralną część państwa. Szczególnym środkiem, którym posługuje się władza publiczna jest budżet, obejmujący dochody i przychody oraz wydatki i rozchody. Budżet stanowi fundament finansowy działalności władzy publicznej dla realizacji jej elementarnych funkcji i zadań. Z tego powodu, powinnością owej władzy jest szczególna troska i dbałość o należyte pozyskiwanie dochodów budżetowych, a następnie racjonalne ich wykorzystanie, zgodnie z przyjętymi priorytetami i kierunkami polityki gospodarczej. Analiza kosztów funkcjonowania władzy publicznej na poziomie samorządowym została poprzedzona rozważaniami dotyczącymi sektora publicznego, który odgrywa istotną rolę w państwie i w gospodarce. Opracowanie powstało na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Koszt funkcjonowania władzy i administracji samorządowej* obronionej na Uniwersytecie Łódzkim w 2013 r.

Książka stanowi studium monograficzne, które ma na celu zidentyfikowanie wpływu wybranych czynników na kształtowanie się kosztu władzy publicznej w wymiarze samorządowym oraz oszacowanie kosztu tej władzy. Są to zagadnienia stosunkowo słabo zbadane i opisane w polskiej i w zagranicznej literaturze ekonomicznej. Prowadzone wywody mieszczą się w nurcie badania ekonomiki sektora publicznego, szczególnie w odniesieniu do sfery procesów regulacyjnych (zarządzania). Rozważania dotyczą w istocie kwestii efektywno-

ści w samorządzie terytorialnym. Przemawiają za tym dwa powody. Po pierwsze, duża uwaga została poświęcona czynnikom determinującym poziom kosztu funkcjonowania władzy. Po drugie, korespondują z tym rezultaty jako pochodne procesów rządzenia, czyli sprawowania tej władzy. Podjęto próbę zweryfikowania niektórych obiegowych sądów i opinii, a zakres zebranego materiału pozwolił poszerzyć wiedzę o rozmiarach władzy publicznej w samorządzie.

Wiedza na ten temat jest wciąż szczupła i niewielka, rodząc tym samym wiele kontrowersji i niejasności. Wydaje się, że taki stan rzeczy jest dość wygodny dla rządzących (polityków) i niejasny dla administracji. Biorąc pod uwagę dorobek publikacyjny, problematyka kosztów działania władzy i administracji może być uznana za interesujący obiekt analizy ekonomicznej. Szczególna uwaga powinna być zwrócona na aspekt metodologiczny badania rzetelnych (zblizonych do rzeczywistych) kosztów funkcjonowania władzy i administracji publicznej. Miary i zakres danych liczbowych pozwalają jedynie na pewne przybliżenie faktycznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie władzy i administracji publicznej.

Problem ten jest doniosły i budzi wszędzie emocje, ponieważ wiąże się z obciążeniem obywateli kosztami sprawowania władzy publicznej, które obejmują w pierwszym rzędzie właśnie podatników. Stąd też kierunki przeznaczenia wydatków budżetowych, finansowanych przez podatki i opłaty, stają się przedmiotem szczególnego zainteresowania. Jest tak dlatego, że wśród wydatków budżetowych znaczące miejsce zajmują wydatki na utrzymanie organów władzy i administracji publicznej, różnych szczebli⁷. Często można odnieść wrażenie, że to inne rodzaje wydatków budżetowych podlegają głębszej analizie i ocenie, także efektywnościowej (np. usługi techniczne, społeczne). W przypadku wydatków budżetowych finansujących funkcjonowanie władzy i administracji publicznej widać wyraźnie powściągliwość i słabe próby w podejmowaniu charakterystyki finansowej utrzymania aparatu władzy przy użyciu instrumentów ekonomicznych. Problemem nie jest fakt samych kosztów tej władzy (one będą zawsze), lecz ich efektywności⁸. Toteż od władzy należy zawsze wymagać, chociaż ogólnego rachunku kosztów i korzyści podejmowanych decyzji.

Krytyka dostarczanych przez sektor publiczny usług dotyczy ich jakości, dostępności przestrzennej i ekonomicznej. Bezpośrednim adresatem zarzutów są zazwyczaj instytucje publiczne oferujące dane usługi publiczne, podczas gdy za tym stoją politycy (rządzący), którzy zaprojektowali (w sensie prawnym i organizacyjnym) dany system publiczny. Urzędnicy zatrudnieni w systemach pu-

⁷ Na gruncie teorii i praktyki przyjmuje się, że władza i administracja publiczna pełni rolę służebną wobec obywateli i działa na rzecz jak najlepszego zaspokojenia ich potrzeb.

⁸ Efektami są korzystne lub niekorzystne zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej.

blicznych działają według logiki narzuconej przez polityków, którzy w pierwszym rządzie powinni być inicjatorami działań modernizacyjnych. Ich niewielka aktywność w tym zakresie prowadzi w prostej linii do podaży usług publicznych o coraz gorszej jakości⁹.

Na płaszczyźnie politycznej spotykamy się z deklaracjami, zapowiedziami i obietnicami m.in. „taniego państwa”. Stanowią one element programów politycznych i wyborczych. Politycy mówią o ograniczaniu władzy i ograniczaniu administracji w kontekście lepszego i tańszego państwa (rządzenia). Postulat „taniego państwa” ma z reguły charakter hasłowy, gdyż operuje określoną liczbą działań sprowadzonych do redukcji liczby ministerstw i innych urzędów (agencji) rządowych, tzw. odbiurokratyzowania gospodarki oraz zapowiedzi likwidacji niektórych instytucji publicznych¹⁰. Łatwo zauważyć, że postulat ten adresowany jest do obszaru spraw władz i administracji publicznej na szczeblu centralnym (rządowym). Można domniemywać, że postulat ten jest aktualny także w skali regionalnej i lokalnej, gdzie mamy do czynienia z innym typem i charakterem władzy publicznej. W piśmiennictwie dotyczącym samorządu terytorialnego dominuje pogląd, że niższy koszt władzy (administracji) jest pozytywny i obrazuje oszczędność w wydatkowaniu środków publicznych¹¹. Niskie wydatki są traktowane jako wyraz troski o racjonalne gospodarowanie i sprawne zarządzanie. Stanowisko to jest jednak dyskusyjne, gdyż nie bierze pod uwagę relacji do uzyskanych rezultatów działania władzy publicznej. Intencją autora jest próba zweryfikowania tego poglądu.

⁹ Źródeł tego stanu rzeczy należy upatrywać w sekwencji działań: politycy – administracja publiczna – usługa rozumiana jako produkt publiczny.

¹⁰ Tzw. programy „taniego państwa” mają na ogół wyraz powierzchowny i nie stanowią całościowego oraz spójnego ujęcia zagadnienia. Ich spektakularnym obliczem jest podawanie, budzących duże wątpliwości – kwot rocznych lub kadencyjnych oszczędności.

¹¹ Ilustracją tego są sporządzane rankingi „tanich urzędów” w obszarze administracji samorządowej. Najniższe wydatki na administrację (np. na 1 mieszkańca) są traktowane jako najlepsze i uznawane za punkt odniesienia w przypisaniu odpowiedniej liczby punktów. Ranking „Najtańszy urząd władzy lokalnej” publikowany corocznie w czasopiśmie „Wspólnota” porównuje wydatki bieżące na administrację w przeliczeniu na mieszkańca. Miara ta traktowana jest jako kryterium funkcjonowania najbardziej oszczędnego; por. P. Swianiewicz, *Wydatki bieżące w administracji*, „Wspólnota” 2007, nr 25.

Sektor publiczny w państwie i w gospodarce

1.1. Rola i funkcje państwa

Z natury państwa wynika jego rola oraz związane z tym funkcje. O pozycji państwa i jego instytucji w życiu publicznym, społecznym i gospodarczym decydują właśnie funkcje i sposób ich realizacji¹. Można zatem powiedzieć, że zakres i wielkość sektora publicznego zależą od roli państwa w gospodarce i spełnianych funkcjach. Podstawowe funkcje państwa wypływają z jego roli w kształtowaniu warunków i zasad funkcjonowania jednostki, grup społecznych, podmiotów gospodarczych, poszczególnych dziedzin gospodarczych i społecznych, różnych instytucji, wreszcie państwa jako całości. Państwo realizuje podstawowe funkcje, do których zostało utworzone. Podstawowymi funkcjami każdego państwa, rozumianego jako typ organizacji wspólnoty terytorialnej, posiadającej określone interesy, są działania: natury politycznej, związane z bezpieczeństwem jak również społecznej i ekonomicznej.

Funkcje obrazujące rolę organów państwa polegają ogólnie na realizowaniu zadań publicznych, zapisanych z reguły w konstytucjach. Władza publiczna w pierwszym rzędzie ma zapewnić wszystkim obywatelom bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Na tym polega polityka zagraniczna, której celem jest obrona przed wrogiem zewnętrznym. Stan bezpieczeństwa wewnętrznego za-

¹ Państwo jako polityczna organizacja społeczeństwa składa się ze zbioru instytucji publicznych świadczących różne typy usług.

chowany jest poprzez zapewnienie porządku i ładu publicznego². Działania natury politycznej zorientowane są na budowę stabilnego systemu politycznego, w oparciu o działające partie oraz dbałość o stanowienie demokratycznych rządów prawa i ich konsekwentne przestrzeganie. Ranga spraw społecznych wyraża się dążeniem do bezpieczeństwa w dziedzinie pracy i zdrowia. Działania ekonomiczne zmierzają do prowadzenia polityki gospodarczej, która ma na celu zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Fundamentem nowoczesnego państwa jest zapewnienie zasady sprawiedliwości społecznej i zabezpieczenia społecznego. To w tej zasadzie wyraża się reguła tzw. solidaryzmu społecznego. Rzeczą władz publicznych jest troska i działanie na rzecz wyrównywania szans i chronienia najsłabszych obywateli. Temu ma służyć system pomocy społecznej. W teorii ekonomii istnieją terminy „państwo dobrobytu” i „państwo opiekuńcze”, wywodzące się z koncepcji wyręczania obywatela przez aparat państwowy z wielu działań oraz pomocy w sprawach społecznych. Praktyka państwa oznacza ingerencję rządową i jego agend w wiele dziedzin aktywności człowieka. Powoduje to rozrost funkcji i zadań publicznych państwa, a co za tym idzie, wzrost wydatków publicznych finansowanych m.in. poprzez wzrost podatków. W ramach „państwa dobrobytu” i „państwa opiekuńczego” mamy do czynienia ze ścisłym połączeniem spraw państwowych, gospodarczych i społecznych. Mimo angielskiego rodowodu tych modeli, najczęściej za przykład ich zastosowania podaje się kraje skandynawskie. Model skandynawski nie dopuszcza (w przeciwieństwie do anglosaskiego) do zbyt dużych rozpiętości majątkowych i dochodowych wśród swoich obywateli.

Interwencjonizm państwowy polega na aktywnej roli państwa w gospodarce oraz na kształtowaniu polityki społecznej dla zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego. Niektórzy nazywają to państwem socjalnym, jako model państwa demokratycznego, konkurencyjnego wobec tzw. państwa liberalnego. W teorii i w praktyce występuje również koncepcja społecznej gospodarki rynkowej³. Oznacza ona model gospodarki rynkowej w połączeniu z systemami świadczeń społecznych. Według jej założeń, redystrybucja dochodów powinna być nakierowana na ludzi faktycznie potrzebujących pomocy w takiej skali, by nie osłabiła motywacji do aktywności przedsiębiorczości. Obowiązkiem państwa i jego organów jest tworzenie warunków należytego funkcjonowania i rozwoju infrastruktury oraz oddziaływanie (poprzez politykę gospodarczą) na rozwój materialny (gospodarczy) i intelektualny społeczeństwa⁴.

² Tradycyjny już pogląd na te sprawy podkreśla, że centralnymi instytucjami państwa (jego filarami) są organy porządku publicznego, kontroli, nadzoru, ścigania i karania.

³ Koncepcja ta powstała pod koniec lat 40. XX w. w RFN.

⁴ Tendencje światowe (globalizacja, liberalizacja, rewolucja w technikach komunikowania się, znaczenie informacji, technologii i wiedzy) wskazują na doniosłe znaczenie czynników niema-

Rozwijając wątek ekonomiczny rozważań, funkcje państwa w gospodarce posiadają dwojaki charakter: regulacyjny i rynkowy. Pierwszy polega na oddziaływaniu na procesy i zjawiska, a całokształt działań mieści się w procesach zarządzania. Funkcje rynkowe oznaczają działania z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych⁵. Z tego punktu widzenia do głównych funkcji państwa należy skupienie uwagi na: zapewnieniu ładu instytucjonalno-prawnego (legislacja i przestrzeganie porządku prawnego)⁶, stabilnych instytucjach publicznych, budowie systemu gospodarowania, określeniu czytelnych reguł gry w działalności gospodarczej i w życiu publicznym oraz kontroli ich przestrzegania. Zadania te przyjmowane są bez zastrzeżeń. Stabilizacja otoczenia instytucjonalnego stanowi warunek makroekonomiczny prowadzenia polityki gospodarczej. Według Banku Światowego państwo powinno realizować pięć podstawowych funkcji: tworzyć podstawy prawa; kierować polityką makroekonomiczną, podejmować inwestycje w infrastrukturę, w kapitał ludzki i w usługi socjalne, zapewnić bezpieczeństwo najuboższych grup społecznych i chronić środowisko naturalne⁷. Funkcje te państwo musi wykonywać we własnym zakresie, gdyż logika sektora prywatnego zorientowana na osiąganie zysku nie uzasadnia przekazywania nawet części tych funkcji do sfery biznesu. W literaturze ekonomicznej powszechnie wyodrębnia się funkcje ekonomiczne państwa, które następnie przypisuje się polityce gospodarczej, a w której głównym podmiotem jest aparat państwowy. Za klasyczne funkcje państwa w tej sferze uznaje się: funkcję alokacyjną, funkcję redystrybucyjną oraz funkcję stabilizacyjną.

Funkcja alokacyjna (stymulacyjna) polega na: działaniu zorientowanym na optymalną alokację ograniczonych zasobów gospodarczych, tworzeniu (wspieraniu) warunków konkurencyjnych, także w sytuacjach monopolistycznych⁸, tworzeniu efektów zewnętrznych w dostarczaniu dóbr publicznych oraz w przekształceniach o charakterze własnościowym. Funkcja redystrybucyjna (reglamentacyjna) realizowana jest poprzez budżet. Jest tak dlatego, że rynek w wielu sytuacjach okazuje się zawodny jako mechanizm podziału dóbr i usług.

terialnych w rozwoju. Wyrazem tego jest *new economy*, czyli gospodarka oparta na wiedzy oraz społeczeństwo informacyjne. Szczególne miejsce w strategiach poszczególnych państw zajmuje inwestowanie w kapitał ludzki, traktowane jako metoda zapewnienia innowacyjności i konkurencyjności poszczególnych krajów (regionów).

⁵ W istocie mamy do czynienia z dwoma mechanizmami regulacji gospodarki: drogą oddziaływań administracyjnych i poprzez stosowanie gry rynkowej z płynącymi stąd konsekwencjami.

⁶ Zasada *rule of law* zajmuje centralne miejsce w podejściu instytucjonalnym w teorii ekonomii.

⁷ J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 9.

⁸ Warunki te opisuje koncepcja rynków spornych (*the contestable markets*); por. M. Belka, *W kierunku liberalnego pragmatyzmu*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 22, s. 13.

Nawet najlepiej działający rynek⁹ może tworzyć taką strukturę podziału dochodu narodowego, który z punktu widzenia preferencji społecznych nie jest możliwy do aprobaty. Włączenie mechanizmu budżetowego w procesy podziału wprowadza elementy polityczne. Poprzez redystrybucję koryguje się zróżnicowanie w majątkach i w dochodach. Z kolei funkcja stabilizacyjna związana jest z cyklem gospodarczym. Wokół tej funkcji narosło najwięcej kontrowersji. Polega ona na prowadzeniu przez państwo polityki gospodarczej koncentrującej uwagę na dynamice lub utrzymaniu odpowiedniego tempa wzrostu produkcji, ograniczenia bezrobocia i inflacji, równoważeniu bilansu i wielkości długu publicznego.

W gospodarce rynkowej państwo odgrywa doniosłą rolę, gdyż obok budowy instytucjonalnych warunków (ram) dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, musi korygować procesy rynkowe oraz przejąć odpowiedzialność za publiczną infrastrukturę techniczną, bez której nie może działać nowoczesna gospodarka rynkowa. Korygowanie procesów rynkowych i podejmowanie w stosunku do nich działań interwencyjnych ma miejsce wówczas, gdy żywiołowe procesy rynkowe (w świetle celów społecznych), prowadzą do niezadawalających rezultatów. Obszarem takich działań jest przede wszystkim polityka wzrostu gospodarczego, polityka koniunktury, polityka zatrudnienia czy polityka kształtowania środowiska. Kiedy mowa o bezpieczeństwie ekonomicznym trzeba wspomnieć o konieczności zapewnienia stabilności finansowej, tj. zagwarantowaniu depozytów bankowych jak też bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Istotną funkcją państwa jest egzekwowanie prawa i ochrona jego interesów na arenie międzynarodowej. Zasygnalizowany szeroki zakres zadań publicznych sprawia, że w krajach funkcjonujących na zasadach gospodarki rynkowej ich wykonanie absorbuje poważną część produktu krajowego brutto. W krajach, gdzie wprowadzono w życie elementy tzw. państwa dobrobytu, zadania państwowe pochłaniają więcej niż połowę produktu krajowego brutto. Tam, gdzie zdecydowano się wdrażać bardziej liberalne warunki gospodarowania, udział wydatków publicznych związanych z tą kwestią kształtuje się na odpowiednio niższym poziomie.

1.2. Krytyka państwa i jego instytucji

Od końca lat 70. ubiegłego wieku obserwuje się zjawisko polegające na kryzysie zaufania do państwa i jego instytucji. Sektor publiczny postrzegany jest coraz szerzej jako obszar tracący sprawność, mało elastyczny i mało przyjazny

⁹ Jest nim rynek, który nie posiada ułomności, tzn. taki, na którym nie występują przypadki monopolu, efektów zewnętrznych i innych niedoskonałości.

dla obywatela. Generalnie w dyskusjach publicznych, w opracowaniach analitycznych i strategicznych, w programach partyjnych oraz w mediach, podnosi się szereg jego wad, rzutujących na proces świadczenia usług publicznych, a zatem na poziom jakości życia obywateli i społeczeństw. Sygnalizowane ułomności sektora publicznego mają charakter społeczny, polityczny, ekonomiczny oraz dotyczą zarządzania.

Na gruncie krytyki społecznej podnosi się fakt, że sektor ten staje się coraz mniej otwarty na obywatela¹⁰. Twierdzi się, że ma on małą wrażliwość na zachodzące (niekiedy w sposób burzliwy) zmiany w otoczeniu, niską elastyczność w reagowaniu na zmiany w preferencjach i potrzebach ludzi. Sprawy codzienne i drobne pochłaniają coraz więcej czasu, wywołując stres i irytację. Krytyka z pozycji politycznych eksponuje postępujące upartyjnienie procesów decyzyjnych w sferze publicznej i słabe efekty działania w zapewnieniu ich przejrzystości (korupcja)¹¹. Zarzuca się politykom, że bardziej dbają o swoje sprawy niż o rozwiązywanie problemów obywateli. Argumenty ekonomiczne podkreślają powszechnie następujące okoliczności: marnotrawstwo ograniczonych zasobów, nadprodukcję i deficyt usług publicznych (wysokie koszty świadczenia usług publicznych, usługi o słabej jakości), niską efektywność sektora. W Polsce istotnym problemem była i jest dostępność oraz stan infrastruktury, dzięki której świadczone są usługi publiczne. Duża część urządzeń infrastrukturalnych uległa degradacji i dewastacji, a zaległości i zaniedbania wskazują na wielką lukę w stosunku do krajów wyżej rozwiniętych. Innymi cechami słabości sektora publicznego są również: niedopasowanie wielkości i struktury usług do potrzeb, rosnący koszt działania instytucji publicznych i ich rozbudowa, nieprzejrzystość procesów decyzyjnych i duża skala zjawiska korupcji, mała dostępność wielu usług, zbiurokratyzowanie i niska podatność na reformy.

Słabnąca jakość zarządzających w sektorze publicznym jest związana z mechanizmem doboru kadr. W warunkach polskich silnie zaznacza się upartyjnienie życia gospodarczego rzutujące niekorzystnie na efektywność gospodarowania. Zjawisko to w sektorze publicznym nabiera szczególnego charakteru ze względu na atrakcyjność stanowisk i powolną wymianę kadr specjalistycznych. Dobrze to oddali M. i R. Friedman, pisząc, że w sektorze publicznym nie istnieje skuteczny mechanizm eliminacji ludzi słabych, nieefektywnych¹². Poważnym

¹⁰ Precyzując, chodzi o część administracyjną tego sektora, a nie publiczne organizacje gospodarcze.

¹¹ Wiąże się to ściśle z duchem *spoils system*, polegającym na wymianie aparatu urzędniczego wraz ze zmianą na wysokich stanowiskach państwowych. *Spoils system* został zapoczątkowany ok. 1830 r. w USA i jest nazywany systemem łupów; por. m.in. S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 86.

¹² M. i R. Friedman, *Tyrania status quo*, Panta, Sosnowiec 1997, s. 65.

niebezpieczeństwem jest nieefektywne wykorzystanie majątku publicznego, przez brak odpowiedniego systemu nadzoru i kontroli, jak też jego zawłaszczanie przez zainteresowane grupy biznesowo-polityczne¹³. Zaznaczając słabości tkwiące w obszarze zarządzania, zwraca się uwagę na silne zbiurokratyzowanie organizacji publicznych, mało skuteczne i niesprawne działanie oraz słabą obecność nowoczesnych rozwiązań i narzędzi kierowania. Panuje dość powszechna opinia, że w sektorze publicznym nie ma dostatecznej motywacji do oszczędności, racjonalnych działań¹⁴.

Wymienione wady sektora publicznego tworzą mało korzystny wizerunek w oczach obywateli. Znajduje to następnie wyraz w zniechęceniu obywateli do polityki i angażowania się w sprawy publiczne. Instytucje publiczne uzyskują niskie notowania w różnego rodzaju badaniach opinii społecznej, nie cieszą się one zbyt dużym szacunkiem i poważaniem¹⁵. Ilustracją kryzysu zaufania do państwa może być zjawisko zniechęcenia obywateli do wyborów, co znajduje wyraz w spadku frekwencji wyborczej. Kolejną ilustracją może być obniżanie aktywności obywatelskiej w życiu publicznym. Wszystko to sprawia, że mamy do czynienia z oznakami powściągliwości i słabnącego zaangażowania obywateli w życie publiczne. Jest to tendencja niekorzystna, gdyż fundamentem nowoczesnego państwa, opierającym się o współuczestnictwo w rządzeniu, jest budowa i rozwój silnego społeczeństwa obywatelskiego. Znamienna jest słabość kapitału politycznego, ponieważ odbieganie instytucji publicznych państwa od oczekiwań, tworzy sytuację osłabienia autorytetu i prestiżu oraz wiarygodności władzy publicznej, prowadząc do jego wyobcowania. Jest to ważny element analizy funkcjonowania systemu państwa, gdyż dotyka sposobu działania demokracji i jej mechanizmów¹⁶.

Wiele wyjaśnień niesprawności funkcjonowania sektora publicznego znajdujemy w teorii wyboru publicznego (*public choice*). Zajmuje ona znaczące miejsce w teorii ekonomii w nurcie antyetatystycznym¹⁷. Koncepcja ta podejmuje próbę charakterystyki państwa i administracji publicznej (jako instytucji) poprzez pryzmat procesów i zjawisk politycznych, za pomocą instrumentów

¹³ Zjawisko to określane jest często jako zawłaszczanie państwa lub kapitalizm polityczny.

¹⁴ K. Rybiński, *Gdybym miał władzę*, „Wprost” z 29 marca 2009 r. Należy zgodzić się z autorem, że drogą poprawy efektywności sektora publicznego jest prowadzenie mechanizmu łączącego osobiste korzyści z realnym usprawnieniem działań i z oszczędnościami.

¹⁵ Politycy i instytucje polityczne uzyskują niskie oceny, a sami politycy plasują się na samym końcu na listach prestiżu zawodów.

¹⁶ Jak pokazują badania, występuje zjawisko coraz mniejszego zadowolenia z demokracją.

¹⁷ Czołowymi jej przedstawicielami są: J. Buchanan, K. Arrow, G. Tullock, A. Downs, W. Niskanen i B. Frey. Na gruncie europejskim teoria *public choice* jest nazywana jako ekonomiczna teoria polityki lub nowa ekonomia polityczna.

i metod ekonomicznych¹⁸. W szerszym wymiarze teoria publicznego wyboru wprowadza badanie politycznego aspektu procesów gospodarczych. Uważa się, że uzasadnione jest wyjaśnianie występujących w gospodarce nieprawidłowości nie tylko niesprawnością rynku, lecz poprzez ułomnie działające mechanizmy polityczne. W analizie takich instytucji, jak: państwo, rząd, partie polityczne, związki zawodowe należy badać ich efektywność, wykorzystując podejście rynkowe. W związku z tym można je traktować tak jak producentów, konsumentów czy pracowników. W ich przypadku także mamy do czynienia z rynkiem, tym razem politycznym. Jego uczestnicy również kierują się zasadą użyteczności, dążąc do maksymalizacji własnych korzyści. Podejście to różni się od ujęć politologicznych, gdzie przyjmuje się, że jednostka orientuje się na interes publiczny (dobro publiczne), a nie na maksymalizację własnej użyteczności¹⁹.

Według *public choice* instytucje publiczne mogą być tak samo niesprawne jak rynek. Państwo, administracja publiczna jako część sektora publicznego są również nieefektywni w mechanizmie alokacji zasobów. Szczególne miejsce w analizie (podobnej do analizy procesów rynkowych) odgrywa dążenie do realizacji własnych interesów (korzyści) uczestników sektora publicznego. *Public choice* eksponuje element wyborów, których dokonują jednostki (politycy, urzędnicy, wyborcy, podatnicy, producenci, konsumenci, menedżerowie)²⁰. Politycy, urzędnicy, tak jak producenci (sprzedający) oferują dobra odbiorcom (konsumentom). Politycy (partie) konkurują ze sobą programami, zabiegając o pozyskanie jak najwięcej głosów wyborców. Programy wyborcze są swoistymi dobrami, które służą maksymalizacji dochodu (liczba oddanych głosów)²¹. Trzeba jednak zaznaczyć, że decyzje polityczne rzadko dotyczą jednostek, gdyż opowiadają się na ogół za rozwiązaniami odnoszącymi się do bliżej nieokreślonych osób. W koncepcji *public choice* na rynku politycznym wyborcy mają mniejsze możliwości wyboru dóbr w stosunku do rynku. Brak mechanizmu zapewniającego zbieżność interesu własnego z interesem ogólnym (publicznym) prowadzi do rozbieżności. Celem polityków jest zdobycie bądź utrzymanie władzy. Z tego powodu dążą oni do maksymalizacji swoich korzyści w postaci pozyskanych głosów wyborców.

Z *public choice* wywodzi się teoria politycznego cyklu koniunkturalnego. Przyjmuje ona, że występuje związek między politycznym cyklem wyborczym a cyklem gospodarczym. Politycy podejmują decyzje w zależności od konkret-

¹⁸ L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru politycznego: wybrane koncepcje badawcze*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 377.

¹⁹ A. Żabkiewicz, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „Ekonomista” 2003, nr 6, s. 807–809, 813.

²⁰ A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 358.

²¹ L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru...*, op.cit., s. 379 i 383.