

Wojciechowski, Eugeniusz

Stereotypy w gospodarce publicznej

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 14, 264-270

2000

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
Uniwersytetu Łódzkiego

STEREOTYPY W GOSPODARCE PUBLICZNEJ.

W teorii i w praktyce występują często poglądy, które dają dość uproszczony obraz samorządu terytorialnego. Niekiedy przybierają one nawet postać stereotypów, które wydatnie wpływają na ocenę ekonomiczną i polityczną wielu rozwiązań systemowych. Opierają się one o racje logiczne a wiele z nich mocno zakorzeniło się w świadomości decydentów i co nie dziwi w świadomości działaczy samorządowych. W związku z tym pojawiło się sporo nieporozumień, które nie ułatwiają porozumienia się i podjęcia wspólnych działań na rzecz lokalnego i regionalnego rozwoju. Warto z tymi poglądami podjąć polemikę opartą na rzetelnych argumentach i pozbawioną emocji. Włączenie tego zagadnienia do głównego nurtu rozważań jest w pełni zasadne, gdyż poszczególne kwestie mają doniosłą wagę z punktu widzenia gospodarczego i istotnie rzutują na obraz i przebieg działalności gospodarczej w ramach samorządu terytorialnego. Stereotypy te będą przedstawione poniżej w kategoriach twierdzących.

*** Samorząd terytorialny lepiej gospodaruje środkami publicznymi niż administracja rządowa.**

Opinia ta traktowana jest jako kluczowy argument za decentralizacją państwa. Jest on przywoływany gdy mowa o decentralizacji zadań publicznych przekazywanych do jednostek samorządu terytorialnego. Hipoteza ta opiera się na następujących stwierdzeniach. Po pierwsze - społeczności lokalne lepiej niż administracja rządowa znają swoje potrzeby i potrafią je lepiej wyartykułować i określić. Po drugie - gospodarowanie pieniędzmi publicznymi odbywa się pod silną kontrolą społeczną, co stanowi dostateczną tamę dla podjęcia działań niegospodarnych i nie zasadnych ekonomicznie.

Obserwacja życia gospodarczego w samorządzie terytorialnym wskazuje, że pogląd ten nie znajduje pokrycia w rzeczywistości. Nazbyt często również w samorządzie terytorialnym mamy do czynienia z niską dbałością o racjonalne wydawanie środków publicznych, niegospodarnością, małą oszczędnością oraz mało potrzebnymi inwestycjami. Zarzut ten jest pierwszoplanowy w referendach gminnych zmierzających do odwołania organów stanowiących gminy i zarządu. Kwestia ta ma głębszy sens, a korzenie jej tkwią w krytycznej ocenie działania sektora publicznego w ogóle. Zdaniem wielu teore-

tyków sektor ten odznacza się zakodowaną wręcz słabością efektywnościową ekonomiczną czego wyrazem jest długa lista wad. W wyrazisty sposób dobrze istotę tego oddaje teoria public choice, podkreślająca tendencję do nadmiernej podaży usług, marnotrawstwo zasobów czy skłonność do wydawania uzasadnionej ilości wspólnych środków pieniężnych. Wydaje się, że analizowany pogląd jest nazbyt przeceniany i przedstawiany w ujęciu kategorycznym. Brak jest dostatecznych dowodów empirycznych ilustrujących jego słuszość w skali szerszej. Problem ten sam w sobie jest "wdzięcznym" obiektem wartym zbadania i zainteresowania naukowego.

*** Podmioty prywatne są z istoty efektywniejsze niż podmioty publiczne.**

Pogląd ten zdecydowanie przecenia własność prywatną przypisując jej z góry przewagę efektywnościową wśród ogółu podmiotów gospodarczych. Przyjęcie takiego poglądu staje się następnie wytyczną programową dla działań realizacyjnych i koncepcji zmian własnościowych w gospodarce. Łatwo zauważyć, że pogląd ten mocno nawiązuje do teorii property rights. Nie ulega wątpliwości, że preferowanie a priori własności prywatnej jest nadmiernym uproszczeniem i nie znajduje dostatecznego oparcia w rzeczywistości gospodarczej. Także liczne badania empiryczne dowodzą, że efektywność funkcjonowania podmiotu gospodarczego zależy od wielu czynników o różnym ciężarze gatunkowym, w tym oczywiście od formy własnościowej. Wydaje się, że bliższy prawdzie jest pogląd, że to bezpośrednia konkurencja jest czynnikiem, który szczególnie silnie wpływa na efektywność działania. Nadto, każdy z kluczowych czynników determinujących ową efektywność z różnym natężeniem wpływa na jej poziom, w zależności od warunków otoczenia, strategii rozwoju, jakości zarządzania itp.

W istocie nie ważne by firma była prywatna czy publiczna ale aby była konkurencyjna i przestrzegała reguł rynkowych. W pierwszym rzędzie to właśnie warunki rynkowe stanowią test na użyteczność i efektywność zastosowania danej formy własnościowej. Jest to bardzo ważne, ponieważ mimo zgody, że cechą gospodarki rynkowej jest dominacja własności prywatnej, wskazana jest pluralizm różnych form, w tym coraz częściej mieszanych. Być może na tym między innymi polega „uroda” gospodarki rynkowej. Oznacza to, że podmiot publiczny nie stoi na straconej pozycji i może działać w konkurencyjnym otoczeniu racjonalnie.

Władza publiczna dysponuje w tej mierze dość skutecznymi narzędziami obejmującymi bezpośredni wpływ, związki kapitałowe, umowy czy oddziaływanie poprzez organy przedsiębiorstwa. Niska efektywność niektórych podmiotów publicznych wynika z tego, że działają one często w słabym otoczeniu rynkowym lub władze publiczne nie wykazują należytej woli i konse-

kwencji w "zmuszeniu" swojego podmiotu do racjonalnych działań. Warto w tym miejscu wspomnieć o ustawowym zobowiązaniu podmiotów publicznych do konkurencji z przedsiębiorstwami prywatnymi. Sytuacja taka wystąpiła w Wielkiej Brytanii, gdzie firmy komunalne wygrywały z powodzeniem przetargi na wykonywanie usług publicznych.

*** Wyższości spółki kapitałowej nad innymi formami organizacyjno - prawnymi działalności gospodarczej .**

Spółka kapitałowa wyrosła na gruncie gospodarki rynkowej i jest stosowana przy poważniejszych przedsięwzięciach gospodarczych. Wymaga ona kapitału i wprowadza wymóg bardziej rozwiniętej organizacji i systemu zarządzania. W warunkach polskich spółka tego typu była i jest wykorzystywana w procesie komercjalizacji, będącym etapem przygotowawczym przed ewentualną prywatyzacją przedsiębiorstwa. Wybór tej struktury jest często preferowany przy przekształceniach mienia komunalnego ze względu na ograniczone pole wyboru bądź bezpieczną i wygodną formułę gospodarowania, w której zachowany jest nadal interes wspólnoty samorządowej. Analizy ekonomiczno - finansowe pokazują jednak, że sama zmiana formy organizacyjno - prawnej jeszcze nie przyczynia się do poprawy efektywności. Jest to warunek konieczny ale niewystarczający, ponieważ i w tym przypadku istotną rolę odgrywają jeszcze inne elementy związane z funkcjonowaniem i rozwojem przedsiębiorstwa. Nie zmienia to opinii, że bogactwo różnych form prowadzenia działalności gospodarczej leży w interesie konsumentów, którzy jednocześnie są członkami lokalnej społeczności.

*** Słabości samorządu terytorialnego tkwią w braku środków.**

Stwierdzenie to jedynie częściowo tłumaczy zasygnalizowany problem. W równym stopniu słabości te wiążą się z niewłaściwym systemem zarządzania, a właściwie w jego braku. W większości jednostek samorządu terytorialnego mamy bardziej do czynienia z administrowaniem i zbiorem luźnych i nieskojarzonych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych i finansowych aniżeli spójnym i kompleksowym systemem działań. W samorządzie terytorialnym obserwujemy niebezpieczną praktykę koncentrowania się pod wpływem bieżących trudności na sprawach doraźnych i fragmentarycznych. Takie postępowanie prowadzi do rozwiązań przejściowych, połowicznych i fasadowych, które potem ulegają utrwaleniu. Daje się również zauważyć wyraźny

1. Badania empiryczne prowadzono w Makroregionie Polski Środkowej potwierdzają tak sformułowaną tezę, por. Problemy integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską w opinii właścicieli gospodarstw rodzinnych Zeszyty Naukowe, Tom XII, Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe im. A. Chętnika, Ostrołęka 1999, a także Fedyszak - Radziejowska B., Samorządność w świadomości mieszkańców wsi w świetle badań realizowanych przez OBOP i CBOS w latach

niedostatek planowania długofalowego (strategicznego). Wymowna ilustracja tego jest uchwalanie strategii rozwoju gminy (miasta) i nie podejmowanie stosownych kroków realizacyjnych, zmianę priorytetów lub po prostu zapomnianie o wcześniejszych ustaleniach.

*** Rynek (konkurencja) jest główną siłą rozwoju gospodarczego.**

Społeczeństwo rozwija się nie tylko przez rywalizację i walkę ekonomiczną, ale również współdziałanie oparte na wspólnocie interesów. Przykładem na to jest nasilający się proces zawierania różnego rodzaju porozumień, sojuszy, umów, wspólnych inicjatyw. Źródło tego należy zapewne upatrywać w przekonaniu, że w dłuższym czasie współpraca jest efektywniejsza, niż konkurencja. Samorządy terytorialne mogą w szerokim zakresie podejmować wielorakie formy współdziałania z innymi samorządami, organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym, z zagranicą itd. Ważną rzeczą jest dbałość o własne interesy, które łatwo stracić przy nierozważnych kontaktach w ramach tzn. partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobrze sens tego oddaje wiedza o zarządzaniu mówiąca, że rozsądni menedżerowie kierują się coraz bardziej chęcią współpracy i dobrem instytucji niż pragnieniem dominacji.

*** Prywatyzacja to główny cel przekształceń własnościowych.**

Fascynacja prywatyzacją i dążenie do szybkiej i gruntownej przebudowy stosunków własnościowych jest bardzo niebezpieczna i nie zawsze może doprowadzić do korzystnych dla samorządu terytorialnego zmian. Niemala gmin przeprowadziło forsowne przekształcenia bez dobrej koncepcji czy programu. Niektóre samorządy zbyt szybko sprzedają składniki majątku komunalnego. Jest to typowe działanie bieżące, nastawione na maksymalizację doząnego zysku, zapominając o efektach długookresowych. Nie wolno zapominać, że doprowadzenie do sytuacji monopolu prywatnego (co jest bardzo realne w gospodarce komunalnej) jest gorsze od monopolu publicznego. Z tego powodu prywatyzację powinna poprzedzić uprzednia liberalizacja gospodarki i jej demonopolizacja. Gruntowne zmiany własnościowe w obrębie gospodarki samorządu terytorialnego powinny być rozważne, ostrożne i zachowujące kontrolę nad strategicznym dla samorządu dziedzinami.

*** Instytucja przetargu pozwala wyłonić najlepszego wykonawcę.**

W gospodarce rynkowej elementem jest wykorzystywanie instytucji public procurement. Władze publiczne dla realizacji określonych zadań dysponują środkami pieniężnymi (budżetem), o które zabiegają różne podmioty gospodarcze. Występowanie w roli inwestora sprawia, że władze publiczne stają przed trudnym wyborem konkretnego wykonawcy usług publicznych, robót lub dostawcy towarów na jej rzecz. Logika gospodarki rynkowej narzuca wręcz bezpośredni mechanizm konkurencji w sferze powierzenia zadań pu-

blicznych i ich realizacji. Podstawą tego stała się instytucja przetargu publicznego, przybierająca różne formy. W warunkach polskich kwestia ta zasadniczo regulowana jest przez ustawę o zamówieniach publicznych z 1994 r.

Rynkowy mechanizm wyboru oferenta leży u podstaw przeświadczenia, że będzie on najlepszy z punktu widzenia interesów samorządu terytorialnego. Nadto, uważa się, że ten sposób wyłaniania zleceniobiorcy osłabia niebezpieczeństwo wystąpienia praktyk korupcyjnych. Ze względów efektywnościowych istnieje domniemanie, że dzięki instytucji przetargu lepiej gospodarujemy środkami publicznymi, uzyskując tą drogą znaczące oszczędności.

Twierdzenie, że przetarg jest skutecznym narzędziem wyboru najlepszego wykonawcy (bo takiego z założenia przecież chodzi) jest zbyt daleko idące i mało przekonujące. Przesadna wiara o jego użyteczność przetargu jest często rozmywana w o praktyce samorządowej i nie znajduje dostatecznie silnego oparcia w podstawach (przesłankach) wyboru wykonawcy. Nie zawsze najniższa cena powinna stanowić decydujące kryterium. Mimo, że zwykle stosuje się zbiór kryteriów (obok ceny, wiarygodność ekonomiczna, techniczna, doświadczenie, uprawnienia itd.) łatwo jest dokonać manipulacji. Czasem warto jest zapłacić więcej, ale mieć pewność, że wykonawca będzie solidny i kompetentny przedsiębiorca. Przegląd używanych w przetargach kryteriów wskazuje, że część z nich jest niemierzalna lub trudno mierzalna, co rzutuje dalej na uznaniowość ocen.

Procedury przetargowe są wysoce złożone i korupcjogenne. Przystąpienie do przetargu z reguły wymaga wniesienia odpowiedniego wadium, co z góry skazuje na przegraną wiele małych firm, które rozpoczęły działalność gospodarczą. Wszystko to sprawia, że przetarg jako sposób wyłaniania najlepszego wykonawcy nie stanowi skutecznego rozwiązania. Wiele przetargów wygrywają podmioty, które nie wywiązują się z przyjętych obowiązków i wywierają presję na zmiany warunków uzyskania zlecenia. W rezultacie koszt zadania okazuje się większy niż pierwotnie zakładano.

Wydaje się, że do procedury przetargowej należy podchodzić ostrożnie i nie przeceniać tego urządzenia ekonomicznego. Nie jest to doskonałe rozwiązanie w racjonalizacji wydatków publicznych. Niezależnie od tego, trzeba je doskonalić i naprawiać. W pierwszym rzędzie pilne jest uproszczenie procedury, jej odpolitycznienie oraz zapewnienie większej otwartości. Uważam, że sposobem skutecznie osłabiającym wymienione ułomności jest jawność wyboru poprzez przetarg o charakterze licytacji.

*** Zarządzanie sprawami publicznymi jest coraz bardziej fachowe**

Zdaniem zwolenników takiego poglądu zarządzania to jest coraz lepsze, ponieważ zajmują się tym coraz bardziej specjaliści, stosując w praktyce

tw. menedżerski styl (sposób) zarządzania. Kwestia ta ma szczególnie istotne znaczenie, bo wiąże się z tzw. problemem profesjonalizacji zarządzania. Doniosłość tego zwykle podnoszona jest przy zapowiadaniu reform strukturalnych i ich wdrażaniu. Jeśli mamy do czynienia z coraz większym profesjonalizmem i znawcami problematyki, to nasuwa się proste pytanie dlaczego efekty tych gruntownych zmian tak rażąco odbiegają od oczekiwań? Jak zwykle zapewne występuje wiele przyczyn niepowodzeń, ale słabość czynnika ludzkiego i niskiej jakości kadr uznać należy za pierwszoplanową.

Pogląd, że w samorządzie terytorialnym są fachowcy, którzy potrafią dobrze zarządzać sprawami publicznymi jest mocno wątpliwy. Oczywiście mają miejsce przypadki, gdzie aktywnie działają osoby dobrze przygotowane do nowej roli w procesach zarządzania i są wysoce kompetentne. Nadal jednak zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego realizowane jest w sposób dyletancki, z wyraźną orientacją ku polityce. Politycy mają zawsze gotową receptę na rozwiązywanie palących problemów a w kampaniach wyborczych deklarują się jako znawcy, specjaliści i fachowcy. Późniejsza rzeczywistość temu wyraźnie przeczy. Dobrze, gdy odbywa się to na własny koszt i odpowiedzialność, ale ciężar kosztów związanych z takim zarządzaniem spada i tak na barki mieszkańców wspólnoty samorządowej, którzy są jednocześnie podatnikami.

Nazbyt łatwo i często do organów samorządów terytorialnych i jego administracji przenikają ludzie słabi zawodowo, bez odpowiedniego przygotowania, nieudacznicy i miernoty. Wszystko to rzutuje na przebieg zarządzania, które z kolei charakteryzuje się licznymi niekonsekwencjami i pozornymi ruchami. W gruncie rzeczy w sporej grupie samorządów terytorialnych mamy bardziej do czynienia z administrowaniem sprawami publicznymi niż spójnym i konsekwentnym układem oddziaływania. Niekiedy sprawia to wrażenie tzw. upojenia administracyjnego, którego sens wyraża się tym, że wystarczy coś wymyśleć i opowiedzieć (najlepiej w mediach), natomiast wdrażanie przesuwają na dalszy plan. Liczą się bardziej dobre intencje, chęci i piękne słowa. Jest to typowa przewaga formy nad treścią.

Ilustracją niskiej jakości zarządzania w samorządzie terytorialnym, jest słabe fachowe wsparcie procesów decyzyjnych poprzez wykorzystanie doradców, ekspertów i konsultantów, tak osób fizycznych jak i instytucji. Wprawdzie w ostatnim czasie pojawiło się sporo instytucji i firm zajmujących się pomocą dla samorządów terytorialnych, lecz niekiedy produkty ich pracy są (mówiąc delikatnie) mało zachęcające. Wystarczy zobaczyć różnego rodzaju opracowania, studia, raporty, strategie, które są nazbyt płytkie i wykazują nikłą znajomość rzeczy. Trudno być przekonanym, że cenionym

doradcą czy ekspertem może okazać się osoba bardzo młoda, ponieważ funkcja tego rodzaju wymaga bogatej wiedzy i doświadczenia. Zaskakuje zjawisko nieznanego a wręcz śladowego wykorzystywania w działalności samorządu terytorialnego specjalistów ugruntowanych, legitymujących się uznanym dorobkiem. Prawie wcale ich nie ma w pracach komisji radnych, co tłumaczyć chyba należy względami ekonomicznymi i groźbą zmniejszenia puli finansowej dla samych radnych. Specjaliści ci nie są także doradcami organów kierowniczych samorządów terytorialnych. Być może organy samorządu uważają wsparcie fachowe za coś wstydliwego i nieestosownego w procedurach zarządzania publicznego?

Zarządzanie sprawami publicznymi wymaga nie tylko dobrych rozwiązań legislacyjnych ale również wiedzy, umiejętności, doświadczenia, słowem przygotowania zawodowego i profesjonalizmu. Same dobre chęci i deklaracje nie wystarczą, ponieważ trzeba to umieć robić i mieć wolę dokonywania zmian i wykazywać mocną konsekwencję w fazie realizacyjnej.

Prezentowane powyżej stereotypy, tezy czy poglądy, które są mocno zakorzenione w świadomości wielu specjalistów i polityków w dużym stopniu przyczyniają się do zamazywania istoty zagadnienia, rażą powierzchownością i należy, je traktować w pierwszym rzędzie jako przypuszczenie, które nie zawsze może okazać się prawdziwe. Temu służy nauka, która poprzez metody i warsztat badawczy może weryfikować te stereotypy i identyfikować jako prawdziwe.

Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, a szerzej sprawami publicznymi wymaga fachowości, otwartości i po prostu zwykłej pokory. Jeśli popełni się błąd, wywołuje on często dalekosiężne reperkusje. Politycy i specjaliści podejmują decyzje nie na własny rachunek, ale w interesie wspólnoty samorządowej. Liczne negatywne działania jakie obserwujemy stanowią dowód braku samokrytyzmu i ufności w swoją nieomylność. Powinnością organów samorządu terytorialnego jest służba publiczna, która wymaga wręcz organicznej i rzetelnej pracy bazującej na profesjonalizmie, a nie tylko na nauce, na którą nie ma już czasu.