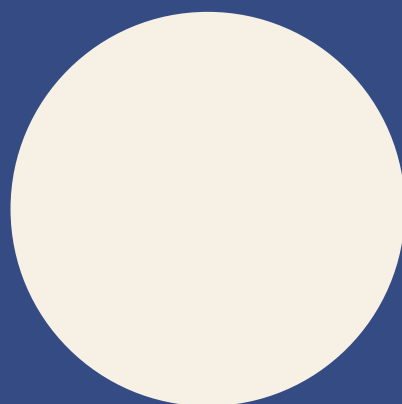


Mirosław Struś

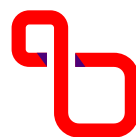
Ewolucja zakresu
i funkcji gospodarczej
sektora publicznego
na Dolnym Śląsku
w okresie
transformacji systemowej



**Ewolucja zakresu i funkcji gospodarczej
sektora publicznego na Dolnym Śląsku
w okresie transformacji systemowej**



**Najwyższa
kategoria
naukowa A+**



**UCZELNIA
BADAWCZA**
INICJATYWA DOSKONAŁOŚCI

Mirosław Struś

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Instytut Nauk Ekonomicznych

ORCID: [0000-0002-1438-2025](https://orcid.org/0000-0002-1438-2025)

**Ewolucja zakresu i funkcji gospodarczej
sektora publicznego na Dolnym Śląsku
w okresie transformacji systemowej**

Wrocław 2021

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *prof. dr hab. Anna Dąbrowska, SGH;*

dr hab. Marek Wróblewski, prof. UWr, WNS

© Copyright by Mirosław Struś

Korekta: *Aleksandra Fietz*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Magdalena Gad, eBooki.com.pl*

Druk: *Agencja Reklamowa TOP, Agnieszka Łuczak*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-59-8 (druk)

ISBN 978-83-66601-60-4 (online)

Spis treści

WSTĘP.....	9
1. ROLA I ZNACZENIE SEKTORA PUBLICZNEGO W TEORII EKONOMII I W WYBRANYCH TEORIACH ROZWOJU REGIONALNEGO	13
1.1. Istota i pojęcie sektora publicznego w ujęciu prawnym i ekonomicznym	13
1.2. Spory o funkcję sektora publicznego w teorii ekonomii	16
1.2.1. niesprawność rynku a ułomność rządu	19
1.2.2. Siła instytucji publicznych a funkcja sektora publicznego	26
1.3. Model centralistyczno-wyrównawczy vs. decentralistyczno-konkurencyjny w poszukiwaniu własnej drogi rozwoju regionalnego	29
1.4. Bezpośrednie oddziaływanie władz publicznych na procesy gospodarcze	33
1.4.1. Działalność o charakterze użyteczności publicznej	36
1.4.2. Działalność sektora publicznego nastawiona na zysk.....	39
1.5. Przedmiot i znaczenie zarządzania w sektorze publicznym	41
2. EWOLUCJA ZAKRESU I FUNKCJI SEKTORA PUBLICZNEGO W POLSCE DO 2004 R.	47
2.1. Zakres i funkcja sektora publicznego w Polsce Ludowej	47
2.1.1. Rozwój sektora publicznego w warunkach zetatyzowanej gospodarki wielosektorowej	49
2.1.2. Zakres i funkcja sektora publicznego w gospodarce nakazowo-rozdzielczej	51
2.2. Decentralizacja sektora publicznego po 1989 r.	54
2.2.1. Odtworzenie samorządu terytorialnego w 1990 r.	55
2.2.2. Wprowadzenie systemu organizacji terytorialno-samorządowej w 1999 r. ...	64
2.3. Przekształcenia w sektorze rządowym	78
3. ANALIZA ROZWOJU SEKTORA PUBLICZNEGO NA DOLNYM ŚLĄSKU.....	87
3.1. Zakres i funkcja sektora publicznego na Dolnym Śląsku do 1989 r.	87
3.2. Zmiana funkcji i zakresu sektora publicznego po 1989 r.....	91
3.2.1. Utworzenie i funkcjonowanie gmin od 1990 r.....	91
3.2.2. Reforma terytorialno-samorządowa. Powstanie województwa dolnośląskiego	94
3.3. Rozwój otoczenia instytucjonalnego	101
3.4. Proces restrukturyzacji gospodarczej regionu w okresie transformacji systemowej.....	103

4. ROLA SEKTORA PUBLICZNEGO W ROZWOJU GOSPODARCZYM DOLNEGO ŚLĄSKA....	121
4.1. Udział sektora samorządowego w finansowaniu rozwoju regionu.....	121
4.2. Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego	129
4.3. Tworzenie i funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych	136
4.4. Pomoc publiczna	144
4.5. Wsparcie sektora publicznego dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	147
PODSUMOWANIE	151
BIBLIOGRAFIA	155

Wstęp

Minęło ponad 30 lat, odkąd Polska weszła na drogę zmian systemowych. Symbolicznym zakończeniem transformacji systemowej było przystąpienie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej. Wprawdzie rok 2004 jako koniec okresu transformacji może budzić wątpliwości¹, jednak istnieją przesłanki uzasadniające ten wybór. Przyjmując, że transformacja była zerwaniem ciągłości instytucjonalnej² i charakteryzowała się dezintegracją, chaosem i przemianami³, przystąpienie Polski do UE oznaczało, że w sferze gospodarczej i administracyjnej Polska osiągnęła dojrzałość i wykształciły się instytucje charakterystyczne dla państwa demokratycznego i gospodarki rynkowej. Dodatkowo przystąpienie Polski do UE otwiera nowy rozdział rozwoju kraju, związany z pełną możliwością korzystania ze środków unijnych. W rezultacie 2004 r. na trwałe zmienił obraz Polski i polskiej gospodarki.

Transformacja systemowa zapoczątkowana w 1989 r. spowodowała, że konieczne stało się ponowne zdefiniowanie funkcji i zakresu sektora publicznego w rozwoju gospodarczym, zarówno w wymiarze krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Równocześnie przekształceniom musiała ulec organizacja administracji publicznej. Dostosowanie administracji publicznej do wymogów gospodarki rynkowej oraz standardów Unii Europejskiej wiązało się z jej decentralizacją, czego przejawem było odtworzenie samorządu terytorialnego. Należało również podjąć wiele innych działań dostosowujących sektor publiczny do nowych realiów. Wśród najistotniejszych wymienić można:

- ponowne określenie kształtu i kompetencji administracji publicznej, w tym rozdzielenia uprawnień pomiędzy administrację rządową i powstający samorząd terytorialny;
- redefinicję obowiązującego modelu polityki regionalnej i położenie większego nacisku na subsydiarność rządu względem samorządu terytorialnego;
- ograniczenie bezpośredniego zaangażowania sektora publicznego w gospodarkę (poprzez restrukturyzację i prywatyzację majątku państwowego) na rzecz

¹ Formalnie czas transformacji systemowej nie jest określony. Nie ma wątpliwości, kiedy się rozpoczął (1989 r.), ale brak definitywnie określonego roku zakończenia. Nie ma nawet zgody co do tego, że proces ten już się zakończył.

² W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 12.

³ W. Gliwa, *Transformacja systemowa a zrównoważony rozwój*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2012, nr 243, s. 20.

metod pośrednich, takich jak: regulacje, planowanie i finansowanie rozwoju gospodarczego.

Widocznym przejawem transformacji systemowej w zakresie organizacji i kompetencji administracji publicznej było odtworzenie samorządu terytorialnego, początkowo na szczeblu gminy, a następnie powiatu i województwa.

Przemianom instytucjonalnym towarzyszyły zmiany w strukturze własnościowej w polskiej gospodarce. W wyniku prywatyzacji zmniejszyło się bezpośrednie zaangażowanie sektora publicznego w gospodarkę, czego wyrazem był spadek liczby przedsiębiorstw państwowych. Doprowadziło to do zmniejszenia udziału sektora publicznego w: zatrudnieniu, nakładach inwestycyjnych, wartości brutto środków trwałych. Równocześnie następowały przesunięcia w ramach sektora publicznego. Sektor państwowy (rządowy) ograniczany był na rzecz sektora samorządowego.

Przemianom własnościowym towarzyszyła dyskusja dotycząca wyboru paradygmatu, według którego powinno rozwijać się państwo. Upraszczając, spór dotyczył znanego w ekonomii dylematu, ile „państwa w gospodarce”. Ścierali się w niej zwolennicy neoliberalizmu postulujący minimalizację zakresu i funkcji państwa na rzecz mechanizmu rynkowego z neokeynesistami głoszącymi potrzebę aktywnego uczestnictwa państwa w procesach gospodarczych. Problem był skomplikowany, gdyż w Polsce przekształcenia musiały objąć nie tylko gospodarkę, ale również całe otoczenie biznesu, kreujące i wspomagające rozwój gospodarczy. Dodatkowo transformacja od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej była procesem wcześniej nie spotykanym, brakowało więc porównań historycznych, na których można by się wzorować.

W tym miejscu można postawić następujące pytania:

- czy w okresie transformacji systemowej wraz z ograniczaniem zakresu sektora publicznego zmniejszyła się również jego rola w rozwoju kraju i regionu?;
- czy przedsiębiorstwa prywatne efektywniej niż przedsiębiorstwa publiczne zaspokajają zbiorowe potrzeby mieszkańców?;
- czy w wyniku transformacji systemowej wprowadzono zasady zarządzania publicznego podnoszące skuteczność działania instytucji publicznych i jakość świadczonych przez nią usług?;
- czy w latach 1990–2004 nastąpiła w Polsce faktyczna decentralizacja administracji publicznej?;
- czy w analizowanym okresie można było wyróżnić specyficzne cechy rozwoju, zakresu, funkcji sektora publicznego na Dolnym Śląsku?

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania jest celem naukowym niniejszej monografii.

Badania zaprezentowane w monografii oparto na materiałach wtórnych, takich jak: literatura przedmiotu (wybrane pozycje), opracowania i ekspertyzy władz rządowych i samorządowych, opracowania i ekspertyzy instytucji pozarządowych oraz podmiotów powołanych do wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego, dane statystyczne GUS.

Przeprowadzone analizy dotyczą lat 1989/90–2004, jednak w zależności od dostępności i kompletności danych mają one charakter ciągły lub ograniczają się do wybranych lat. W celu lepszego zrozumienia omawianych zagadnień osadzono je w szerszym kontekście teoretycznym i historycznym.

1. Rola i znaczenie sektora publicznego w teorii ekonomii i w wybranych teoriach rozwoju regionalnego

1.1. Istota i pojęcie sektora publicznego w ujęciu prawnym i ekonomicznym

Termin „sektor publiczny” nie doczekał się w literaturze prawnej i ekonomicznej jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji. Sformułowanie to funkcjonuje w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym lub funkcjonalnym.

W ujęciu podmiotowym wyróżnia się trzy sektory: publiczny, przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych⁴. O zaliczeniu do danego sektora decyduje charakter dochodów i wydatków. W przypadku sektora publicznego są to dochody pochodzące głównie z przymusowych danin publicznych (podatków i opłat), wydatki natomiast przybierają najczęściej postać transferów dokonywanych na rzecz ludności lub gospodarki w formie subwencji lub wydatków przeznaczonych na zakup dóbr i usług dla poszczególnych instytucji publicznych.

Ujęcie przedmiotowe jest najczęściej stosowane w pracach ekonomicznych. Do budżetu sektora publicznego zalicza się dochody i wydatki: administracji centralnej (budżet centralny), administracji lokalnej (budżety lokalne), funduszy ubezpieczeniowych, funduszy publicznoprawnych wyodrębnionych z budżetu państwa oraz przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa (komunalnych osób prawnych).

W ujęciu funkcjonalnym sektor publiczny tworzą podmioty pozbawione autonomicznych celów ekonomicznych. Ich zadaniem jest tworzenie warunków umożliwiających realizację interesów gospodarczych tym jednostkom, wobec których sprawują one funkcje władcze. Podstawą zaliczenia do sektora publicznego są funkcje gospodarcze, co wyłącza z niego przedsiębiorstwa państwowe (komunalne) i spółki Skarbu Państwa (komunalnych osób prawnych), ponieważ pełnią one taką samą funkcję ekonomiczną jak przedsiębiorstwa prywatne. W ujęciu funkcjonalnym sektor publiczny obejmuje państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne (posiadające osobowość prawną lub nie mające jej), których głównym źródłem dochodów są środki publiczne pochodzące z budżetu państwa (systemu centralnego), budżetów samorządowych, funduszy pozabudżetowych lub parabudżetowych oraz funduszy ubezpieczenia społecznego⁵.

⁴ U. Kalina-Prasznicek (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Wrocław 2003, s. 25.

⁵ *Ibidem*, s. 25–26.

W literaturze przedmiotu sektor publiczny definiowany jest w zależności od przyjętego kryterium. Spotykany jest pogląd, według którego za sektor publiczny przyjmuje się część gospodarki, która jest dostępna dla wszystkich, czyli segment gospodarki narodowej finansowany podatkami i opłatami pobieranymi przez władze publiczne lub segment gospodarki składający się z instytucji publicznych i wykonujących – na zasadach niekomercyjnych – zadania państwa. Ujęcie takie przy wyróżnieniu sektora publicznego kładzie nacisk na źródła finansowania działalności, ograniczając je do środków publicznych, dodatkowo zakłada się, iż podstawowym celem działalności nie jest zysk.

Podobnie sektor publiczny definiuje Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Do sektora publicznego zaliczył on wszystkie instytucje państwowe i komunalne finansowane ze środków publicznych, niezależnie od ich formy organizacyjnej⁶. W takim ujęciu podmiotami sektora publicznego są: Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, posiadające osobowość prawną jednostki sektora publicznego. Do jednostek sektora publicznego zaliczono: jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, państwowe i samorządowe fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe, państwowe i komunalne instytucje kultury, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, posiadające osobowość prawną podmioty powołane w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków państwowych i spółek prawa handlowego⁷.

Powyższe określenie sektora publicznego nawiązuje do ówczesnej ustawy o finansach publicznych⁸. W ustawie w ramach sektora publicznego wyróżniono sektor rządowy oraz samorządowy. Do sektora finansów publicznych zaliczono organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne oraz państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne nie objęte Krajowym Rejestrem Sądowym, których działalność finansowana jest w całości lub w części ze środków publicznych, z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych, a także spółek prawa handlowego. Analizując przedstawione powyżej poglądy, stwierdzić należy, że sektor publiczny zdefiniowany został zbyt wąsko, gdyż nie zaliczono do niego przedsiębiorstw państwowych oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa⁹.

⁶ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999, s. 29.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

⁹ Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305) do sektora publicznego zalicza się: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Inaczej jest w przypadku przyjęcia kryterium własnościowego¹⁰. Wówczas do sektora publicznego zalicza się wszystkie podmioty stanowiące własność państwową i komunalną oraz podmioty o mieszanej strukturze własnościowej, w której udział kapitału państwowego lub komunalnego przekracza 50%. W skład tak rozumianego sektora publicznego wchodzi zarówno własność państwowa: Skarbu Państwa (organy władzy, administracji, kontroli państwa; wymiar sprawiedliwości; fundusze; spółki skarbu państwa; inne) i państwowych osób prawnych (przedsiębiorstwa państwowe; fundusze; spółki państwowych osób prawnych; inne), jak i własność komunalna (jednostki samorządu terytorialnego; przedsiębiorstwa komunalne; fundusze; spółki), a także własność mieszana z przewagą mienia sektora publicznego.

Definiowanie sektora publicznego na podstawie kryterium własnościowego odzwierciedla faktyczny wpływ tego sektora na procesy gospodarcze. Opracowania dotyczące sektora publicznego z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych i spółek kontrolowanych przez państwo lub samorząd są niepełne i nie odzwierciedlają stanu faktycznego. Za przyjęciem kryterium własnościowego wyróżniającego sektor publiczny przemawia także doświadczenie państw Unii Europejskiej, takich jak Irlandia, gdzie podmioty gospodarcze znajdujące się w gestii sektora publicznego wchodzi w jego skład. Przejawem powyższego jest Europejska Organizacja Przedsiębiorstw Sektora Publicznego (CEEP)¹¹ skupiająca przedsiębiorstwa, w których państwo jest większościowym właścicielem. Również podejmowane w ciągu lat inicjatywy rządowe i parlamentarne, np. projekt ustawy o „złotym wecie”, wskazują, iż włączenie podmiotów gospodarczych kontrolowanych przez państwo lub samorząd do sektora publicznego jest jak najbardziej uzasadnione.

W niniejszej monografii posłużono się kryterium własnościowym przy określeniu sektora publicznego, zadecydowały o tym argumenty zaprezentowane powyżej, a zwłaszcza potrzeba całościowego uchwycenia działań sektora publicznego i jego wpływu na rozwój regionu.

i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

¹⁰ W analizowanym okresie kryterium takim posługiwał się Główny Urząd Statystyczny oraz Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, a także M. Dobrowolska, *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

¹¹ European Centre of Enterprises with public participation and of Enterprises of General Economic Interest.

1.2. Spory o funkcję sektora publicznego w teorii ekonomii

W teorii ekonomii zawsze istniały rozbieżności związane z próbą zdefiniowania sektora publicznego, wyraźnym określeniem zasad jego funkcjonowania oraz przedstawieniem celów i zadań, jakie ma on do realizacji¹².

Jednocześnie transformacja systemowa wymagała opracowania i wdrożenia w Polsce nowego ładu gospodarczego. Kryzys, a następnie upadek gospodarki nakazowo-rozdzielczej (centralnie planowanej) sprawił, że *stricte* lewicowe teorie rozwoju gospodarczego nie były brane pod uwagę. Jednocześnie znajomość ekonomii instytucjonalnej była w ówczesnym środowisku ekonomistów relatywnie niska. Dodatkowo skala problemów gospodarczych, przed jakimi stanął rząd Tadeusza Mazowieckiego, wymagała szybkich i niejednokrotnie radykalnych działań. Niemniej wśród ekonomistów toczyły się spory dotyczące skali reform. Ich źródeł można było upatrywać m.in. w odmiennych poglądach na funkcje i zakres sektora publicznego w gospodarce. Odwoływano się do dorobku różnych szkół, jednak można postawić tezę, że na początku lat 90. ubiegłego wieku zasadniczy spór toczony był pomiędzy neoliberalami a neokeynesistami.

Poniżej w sposób syntetyczny zaprezentowano najważniejsze poglądy odnoszące się do funkcji i zakresu sektora publicznego w gospodarce. Należy zaznaczyć, że omówiono te koncepcje, które w początkowym okresie transformacji mogły stanowić inspirację dla ówczesnych decydentów, a tym samym rzeczywiście mogły leć u podstaw podejmowanych działań.

Na początku lat 90. XX w. w ekonomii znane były liczne szkoły, różnie przez poszczególnych autorów klasyfikowane¹³. Dodatkowo nie wszystkie poglądy można było jednoznacznie zinterpretować i zaszeregować. W celu lepszego zobrazowania najistotniejszych różnic odnoszących się do miejsca sektora publicznego w gospodarce głoszone w niniejszej materii poglądy podzielono na neoliberalne, neokeynesowskie oraz związane z nową ekonomią instytucjonalną. Pamiętać należy, że podział ten nie jest doskonały. Poszczególne koncepcje przenikają się, chociażby poglądy głoszone przez zwolenników nowej ekonomii instytucjonalnej, a zwłaszcza reprezentantów teorii wyboru publicznego, mocno związanych z nurtem neoliberalnym.

Do neoliberalów zliczono przedstawicieli: monetaryzmu, nowej ekonomii klasycznej, teorii racjonalnych oczekiwań i ekonomii podaży. Generalnie neoliberalowie uważają, że mechanizm rynkowy prowadzi do rozwiązania problemów gospodarczych, dlatego należy stworzyć warunki do jego swobodnego działania. Credo liberałów przedstawił

¹² J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 9.

¹³ Zob. B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii ekonomii*, PWN, Warszawa 1998; S.C. Dow, *Macroeconomic Thought. A Methodological Approach*, Blackwell, Oxford 1985; E.S. Phelps, *Seven School of Economic Thought*, Oxford University Press, Oxford 1990.

czołowy przedstawiciel tego nurtu M. Friedman, który twierdzi, iż „główną funkcją państwa jest ochrona wolności tak przed zewnętrznymi wrogami, jak i przed współobywatelami. Chodzi tu o zachowanie spokoju i porządku publicznego, zmuszenie do poszanowania prywatnych umów i popierania wolnego rynku. Poza tą główną funkcją rząd może od czasu do czasu umożliwić nam wspólne przeprowadzenie jakiegoś przedsięwzięcia, które byłoby zbyt trudne lub zbyt kosztowne w pojedynkę”¹⁴. Cytowane stwierdzenie wyraźnie nawiązuje do klasycznych zasad liberalizmu ukształtowanych w okresie kapitalizmu wolnokonkurencyjnego, zwłaszcza do tezy o optymalnym wykorzystaniu czynników wytwórczych, takich jak ziemia, praca, kapitał, przy założeniu swobodnego działania rynku. Państwo miało pełnić funkcję „stróża nocnego”, a więc ograniczyć się do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Miało ono także tworzyć prawo oraz dbać o jego przestrzeganie, zwłaszcza w zakresie poszanowania umów.

Do powyższej zasady przeciwstawiającej się aktywnej polityce gospodarczej sektora publicznego nawiązują zwolennicy ekonomii podaży podkreślający, że to rynek i wolna konkurencja są najdoskonalszymi mechanizmami alokacji zasobów. Działalność sektora publicznego prowadzi do zakłóceń decyzji alokacyjnych, tak więc zamiast interwencjonizmu należy dążyć do deregulacji gospodarki.

Neoliberalowie, a zwłaszcza monetaryści, dążąc do ograniczenia funkcji sektora publicznego w gospodarce, jednocześnie wskazują na zasadnicze zadanie, jakie przed nim stoi, a mianowicie walkę z inflacją poprzez zmniejszenie ilości pieniądza w obiegu i utrzymanie stałego tempa przyrostu jego podaży niezależnie od aktualnej sytuacji gospodarczej¹⁵. Również zwolennicy teorii racjonalnych oczekiwań podważają skuteczność polityki gospodarczej sektora publicznego. Uważają oni, iż aktywna polityka pieniężna i budżetowa nie przynosi zamierzonych trwałych efektów. Wychodzą oni z założenia, że zarówno ludzie, jak i podmioty gospodarcze skutecznie analizują dostępne informacje i na tej postawie podejmują decyzje maksymalizujące użyteczność.

Stosunek neoliberalów do funkcji i zakresu sektora publicznego odzwierciedlają również ich poglądy na sposób oddziaływania tego sektora na gospodarkę. Neoliberalowie sprzeciwiają się bezpośredniej działalności gospodarczej sektora publicznego, dopuszczają pośrednie środki ingerencji, takie jak polityka budżetowa (restrykcyjna), polityka fiskalna (niskie podatki), tworzenie systemu prawnego. Za najważniejsze zadania sektora publicznego uznają oni deregulację i prywatyzację.

Poglądy neoliberalów bliskie są koncepcji „państwa dóbr publicznych”, w którym samoregulacja rynkowa jest duża, natomiast państwowa kontrola gospodarki niska.

¹⁴ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1993, s. 16.

¹⁵ G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Wrocław 2003, s. 12.

W podobnym duchu w latach 90. XX w. wypowiadał się także Bank Światowy. Według niego domeną państwa w gospodarce jest działalność w tych obszarach, których nie są w stanie wypełnić instytucje rynkowe i prywatne, takich jak: tworzenie podstaw prawnych, kierowanie polityką makroekonomiczną, inwestowanie w sektorach podstawowych usług socjalnych, kapitału ludzkiego i infrastruktury, zapewnienie najuboższym grupom społecznym pełnego zabezpieczenia, ochrona środowiska naturalnego¹⁶.

Inaczej funkcje sektora publicznego postrzegają kontynuatorzy myśli J.M. Keynesa¹⁷ (neokeynesiści)¹⁸. „Wielki kryzys” (1929–1933) zachwiał wiarą w niezawodność rynku. Wzrost bezrobocia i załamanie gospodarki spowodowały, że dalszy rozwój uzależniony został od konieczności interwencji sektora publicznego w życie gospodarcze. Keynes dowodził, że państwo nie tylko może, ale wręcz powinno podejmować działania, których celem była stabilizacja gospodarki i uniknięcie recesji. Zwolennicy Keynesa doceniali znaczenie rynku, ale starali się eliminować widoczne jego słabości, szczególnie w skali makro, podkreślając przy tym trzy zasadnicze funkcje sektora publicznego: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną.

Tradycyjnie poglądy Keynesa obejmowały następujące stwierdzenia:

- sektor prywatny w gospodarce cechuje się dużą niestabilnością;
- produkcja określana jest przede wszystkim przez łączny popyt, czynniki podażowe odgrywają niewielką rolę;
- długotrwałość procesów dostosowawczych wynika przede wszystkim z „lepkości” płac i cen;
- między inflacją a bezrobociem istnieje wymiennosc (przynajmniej w krótkim okresie);
- istnieje uzasadnienie dla prowadzenia przez państwo aktywnej polityki gospodarczej opartej na działaniach dyskrecjonalnych i automatycznych stabilizatorach koniunktury;
- politykę fiskalną cechuje wyższa skuteczność niż politykę monetarną;
- w hierarchii celów polityki ekonomicznej priorytetowe znaczenie ma ograniczanie bezrobocia¹⁹.

Jako podstawowy problem uzasadniający konieczność interwencji sektora publicznego w procesy gospodarcze jawi się więc zawodność rynku, która omówiona została szczegółowo poniżej.

¹⁶ G. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 245.

¹⁷ Zob. J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1985.

¹⁸ Zob. A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000.

¹⁹ A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990, s. 56.

Druga połowa XX w. przyniosła również intensywny rozwój nowej ekonomii instytucjonalnej, a w szczególności teorii wyboru publicznego. Według zwolenników ekonomii instytucjonalnej to czynniki instytucjonalne odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarczym kraju. O sytuacji gospodarczej państwa decydują instytucje, czyli: trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe ograniczenia i uwarunkowania ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji, których zasadniczą funkcją jest zapewnienie przewidywalności ludzkich zachowań²⁰. Zgodnie z przyjętymi kryteriami podziału wyróżnić można instytucje formalne (prawo, konstytucja) i nieformalne (np. moralność, religia, kultura, zwyczaj). Reasumując, skutecznie działające instytucje wpływają pozytywnie na akumulację kapitału fizycznego i ludzkiego, zachęcają do wdrażania postępu technicznego, rozwijania wiedzy i jej transferu czy osiągnięcia efektywnych przepływów na rynku pracy, co ostatecznie pozytywnie wpływa na rozwój danego terytorium²¹.

Badania prowadzone przez przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej obejmują tak istotne z punktu widzenia funkcji sektora publicznego w gospodarce obszary jak: ekonomiczna teoria demokracji, teoria władzy ustawodawczej, wykonawczej i biurokracji państwowej, teoria kontraktu konstytucyjnego, teoria grup interesu i koalicji dystrybucyjnych, teoria pogoni za rentą²².

Badania te prowadzone są na styku ekonomii, socjologii i nauk politycznych. Badacze zwracają uwagę na wpływ strukturalnych i instytucjonalnych powiązań na gospodarkę. Zwolennicy nowej ekonomii instytucjonalnej podkreślają, że zasadniczym zadaniem państwa jest dostarczenie specyficznego czynnika produkcji, czyli porządku ekonomicznego, a więc instytucji formalnych norm prawnych oraz nieformalnych norm etyczno-moralnych. Dotyczą one wolności działalności gospodarczej, problematyki praw własności, prywatyzacji i reprivatyzacji, porządku monetarnego, poszanowania umów, konkurencji i polityki antymonopolowej, rynków kapitałowych, stałości zasad polityki ekonomicznej państwa.

1.2.1. Niesprawność rynku a ułomność rządu

Neokeynesiści, uzasadniając potrzebę interwencji sektora publicznego w gospodarkę, przytaczają następujące argumenty świadczące o zawodności (lub błędach) rynku: niedoskonałość konkurencji; występowanie dóbr publicznych; występowanie efek-

²⁰ D.C. North, *Transaction Costs, Institutions and Economic History*, [w:] E.G. Furubotn, R. Richter (red.), *The New Institutional Economics: a collection of articles from the "Journal of Institutional and Theoretical Economics"* (s. 203–213), Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1984, s. 204.

²¹ Z. Staniek, *System instytucjonalny a wzrost i rozwój gospodarczy*, [w:] W. Pachol (red.), *Szkice z dynamiki i stabilizacji gospodarki*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2009, s. 121.

²² Zob. J.N. Bhagwati, *W pogoni za zyskiem*, „Życie gospodarcze” 1994, nr 47; J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, New York 1957; W.A. Niskanen, *Bureaucrats and Politicians*, „Journal of Law and Economics” 1975, nr 18.

tów zewnętrznych (*externality*); brak (niekompletność) pewnych rynków; niedoskonałość informacji; bezrobocie i inne zakłócenia makroekonomiczne²³. Poza tym nawet gdyby gospodarka działała efektywnie, sektor publiczny powinien interweniować w celu redystrybucji dóbr, zapewnienia dóbr pożądanых społecznie (*merit goods*) oraz ograniczenia dóbr społecznie niepożądanych (*demerit goods*).

Sztandarowym argumentem uzasadniającym konieczność interwencji ze strony sektora publicznego jest fakt, iż na rynku nie mamy do czynienia z konkurencją doskonałą. Tym samym rynek nie może – jak chcieliby tego liberałowie – działać w pełni efektywnie. W praktyce mamy do czynienia z niedoskonałością rynku wynikającą z konkurencji niedoskonałej (monopolistycznej, oligopolistycznej, w skrajnym przypadku występuje monopol). W rzeczywistości działania poszczególnych podmiotów w mniejszym lub większym stopniu wpływają na cenę danego dobra. W rezultacie gospodarka nie jest efektywna w rozumieniu Pareta i tym samym stwarza możliwość działania ze strony sektora publicznego w celu jej optymalizacji.

Drugim istotnym argumentem za aktywnym działaniem sektora publicznego jest występowanie na rynku dóbr publicznych (czystych dóbr publicznych). Dyskusję nad znaczeniem dóbr publicznych wywołała publikacja P. Samuelsona z 1954 r., w której określił on warunki optymalności w sensie Pareta dla gospodarki z dobrami publicznymi i prywatnymi²⁴. Istota dóbr publicznych polega na tym, że koszt korzystania z nich przez dodatkową osobę jest zerowy, jednocześnie wykluczenie kogokolwiek z udziału w korzystaniu z dobra jest trudne lub wręcz niemożliwe. Można więc stwierdzić, że dobra publiczne są nierywalizujące i niewykluczalne²⁵. Sytuacja taka prowadzi do ujawnienia się problemu „jazdy na gapę” (*free-ride*), a to z kolei powoduje, że rynek sam nie dostarcza lub dostarcza zbyt mało dóbr publicznych. W konsekwencji obowiązek dostarczenia niniejszych dóbr spoczywa na sektorze publicznym.

Jednocześnie w przypadku dóbr publicznych możemy mieć do czynienia z tzw. procesem zatłoczenia (*congestion proces*). W tym przypadku zadowolenie osiągame przez poszczególnych konsumentów z nabywanej jednostki dobra publicznego może negatywnie oddziaływać na użyteczność osiąganą przez innych konsumentów w danym społeczeństwie²⁶.

Funkcjonowanie dóbr publicznych łączy się także z problemem efektów zewnętrznych. Oba te zjawiska łączy brak możliwości wykluczenia z konsumpcji. Efekty ze-

²³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia*..., s. 102.

²⁴ P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, nr 36, s. 387–389.

²⁵ T. Zalega, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2016, s. 504.

²⁶ *Ibidem*, s. 505.

wewnętrzne występują, gdy produkcja lub konsumpcja jednej osoby lub firmy wpływa na użyteczność innej osoby lub też na produkcję innej firmy w sposób nieuwzględniony w transakcji rynkowej między nimi. Efekty te mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Pojawienie się efektów zewnętrznych sprawia, że rynkowa alokacja zasobów okazuje się nieefektywna. Ponieważ jednostki nie ponoszą pełnych kosztów negatywnych efektów zewnętrznych, które wywołują, skala ich działania będzie zbyt duża. W przypadku pozytywnych efektów zewnętrznych z uwagi na to, iż jednostki nie przejmują wszystkich korzyści związanych z działalnością, podejmują działania na zbyt małą skalę. Reasumując, w obu przypadkach powstaje konieczność działań ze strony sektora publicznego. Przykładem mogą być regulacje sektora publicznego w zakresie ochrony środowiska.

Dobra powodujące efekty zewnętrzne mają jeszcze tę cechę, że oprócz kosztów prywatnych generują również koszty społeczne, w rezultacie alokacja rynkowa musi być społecznie optymalna. Jednym ze sposobów przywrócenia alokacji efektywnej w rozumieniu Pareta jest nałożenie przez sektor publiczny podatku, zwanego najczęściej w ekonomii podatkiem Pigou. Problemem jest jednak określenie poziomu podatku przywracającego równowagę, gdyż wymaga to znajomości preferencji podmiotów.

Inne podejście do efektów zewnętrznych zaprezentował R. Coase²⁷, który przekonywał, że w pewnych okolicznościach alokacje Pareto-optymalne zostaną osiągnięte bez nakładania specjalnego podatku. Końcowy wniosek brzmiał, iż w sytuacji zerowych kosztów transakcyjnych wystarczy przypisać prawa własności określające, która ze stron może decydować o wielkości efektu zewnętrznego, a obydwie strony dojdą do porozumienia, którego wynikiem będzie efektywna alokacja.

Efektem takiego stanowiska było stwierdzenie, że interwencja sektora publicznego w przypadku wystąpienia efektów zewnętrznych nie zawsze jest konieczna, a co więcej, może prowadzić do rozwiązań nieefektywnych. W tym miejscu należy jednak wspomnieć, co zresztą czynią krytycy Coase'a, że założenie dotyczące zerowych kosztów transakcyjnych w praktyce występuje niezmiernie rzadko.

Sektor publiczny powinien interweniować również dlatego, że w ekonomii spotykamy się ze zjawiskiem niekompletności rynków. Sytuacja taka występuje wówczas, gdy prywatne rynki nie dostarczają dobra lub usługi, mimo że koszt ich zaoferowania jest niższy od ceny, którą nabywcy są skłonni za nie zapłacić²⁸. W praktyce z ułomnością rynków można się spotkać w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym. Uzasadnia to interwencję sektora publicznego w tych sektorach.

²⁷ R. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, nr 3, s. 1–44.

²⁸ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, s. 96.

W literaturze przedmiotu spotyka się trzy powody wyjaśniające zjawisko niekompletności rynku. Pierwsze wyjaśnienie podkreśla rolę innowacji i związanych z nią nowych produktów, drugie kładzie nacisk na wysokie koszty transakcyjne, które zniechęcają do oferowania niektórych produktów lub usług, trzecie wyjaśnienie wskazuje na asymetrię informacji i koszty egzekwowania umów.

Powodem wielu działań sektora publicznego jest niedoskonałość informacji, którymi dysponują konsumenci, oraz przekonanie, że rynek dostarcza tych informacji zbyt mało. Prostymi przykładami takich działań są nakładane na producentów obowiązki ujawniania informacji o produktach na etykietach. Jednak działalność sektora publicznego wykracza poza te proste działania. Efektywność wymaga, aby informacje udostępniane były za darmo lub żeby pobierana za nie opłata pokrywała tylko rzeczywisty koszt jej przekazania. Na rynku prywatnym informacja jest towarem, w rezultacie rynek nie zapewnia właściwej ilości informacji. W konsekwencji obowiązek ten przejmuje sektor publiczny.

Prawdopodobnie najbardziej rozpoznawalną oznaką zawodności rynku jest niepełne wykorzystanie zasobów pracy (bezrobocie). Skutki bezrobocia mają nie tylko wymiar ekonomiczny, lecz także społeczny. Z punktu widzenia ekonomicznego istotne jest istnienie tzw. luki produktu krajowego brutto (PKB), będącego odchyleniem rzeczywistego PKB od jego poziomu potencjalnego. Jak wynika z prawa Okuna, wzrost bezrobocia o jeden punkt procentowy pociąga za sobą spadek PKB w ujęciu rzeczowym o ok. trzy punkty procentowe²⁹. W późniejszym okresie zmodyfikowano prawo Okuna, przyjmując, że każdy punkt procentowy nadwyżki stopy bezrobocia ponad naturalną stopę bezrobocia pociąga za sobą lukę faktycznego PKB w stosunku do poziomu potencjalnego o 3%³⁰. Reasumując, bezrobocie negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy, a w konsekwencji również na poziom życia ludności. W rezultacie, zwłaszcza w polityce gospodarczej, przez lata dominował pogląd, że ingerencja na rynku pracy stanowi priorytet działań sektora publicznego.

Przedstawione przykłady świadczące – zdaniem neokeynesistów – o ułomności rynku nie wyczerpują wszystkich argumentów uzasadniających ingerencję sektora publicznego w procesy gospodarcze. Kontynuatorzy myśli Keynesa wskazują także na występowanie dóbr społecznie pożądanых oraz dóbr społecznie niepożądanych, które to również uzasadniają potrzebę interwencjonizmu. Prezentują oni pogląd, zgodnie z którym sektor publiczny powinien interweniować w przypadku, gdy ludzie nie robią tego, co najlepiej odpowiada ich interesom. Interwencja ta nie powinna ograniczać się

²⁹ A.M. Okun, *Ceny i ilości. Analiza makroekonomiczna*, PWN, Warszawa 1991, s. 293.

³⁰ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 80–81.

tylko do dostarczania informacji, ale wręcz do przymusu w imię dobra społecznego. Jest to nawiązanie do koncepcji paternalizmu.

Jako odpowiedź na zawodność rynku neokeynesiści proponują rozwiązania, które można pogrupować w trzy główne kategorie:

- produkcja publiczna;
- produkcja prywatna połączona z podatkami i subsydiami mającymi na celu wspieranie pewnych rodzajów działalności lub zniechęcanie do nich;
- produkcja prywatna poddana regulacji państwa, która ma zapewnić zgodność działań przedsiębiorstw z intencjami regulatora³¹.

W szczególności działania te obejmują: rozdawnictwo; zaopatrzenie po cenie niepokrywającej kosztów produkcji; zaopatrzenie po cenie na poziomie kosztów; subwencje państwowe; dotacje państwowe; bezpośrednią dystrybucję dóbr przez państwo; regulacje.

W przeciwieństwie do neokeynesistów neoliberalowie wychodzą z założenia, że rynek działa doskonale, natomiast wskazują oni na zawodność państwa, zwłaszcza rządu. Wśród przyczyn tego stanu na pierwszy plan wysuwają się cztery, mianowicie:

- ograniczony zasób posiadanych przez państwo informacji;
- ograniczona kontrola państwa nad działaniem prywatnych rynków;
- ograniczona kontrola nad biurokracją;
- ograniczenia o charakterze politycznym³².

Wymienione przyczyny są następstwem m.in. faktu, iż działania państwa są skomplikowane i trudne do przewidzenia. Państwo często nie dysponuje także niezbędnymi informacjami umożliwiającymi podjęcie odpowiednich decyzji. Poza tym państwu niejednokrotnie brakuje mechanizmów kontrolnych nad działalnością biurokracji, co ogranicza skuteczność ingerencji państwa w procesy gospodarcze.

Powyższe źródła zawodności rządu są dla przeciwników interwencji sektora publicznego wystarczającym argumentem za tym, aby powstrzymał się on od ingerowania w procesy gospodarcze i nie próbował naprawiać rzeczywistych lub pozornych wad mechanizmu rynkowego. Dodatkowo podkreślają oni nieefektywność funkcjonowania podmiotów sektora publicznego wynikającą z: miękkiego ograniczenia budżetowego, dużego znaczenia czynników politycznych, braku konkurencji, ograniczeń w polityce kadrowej, procedury zamówień publicznych, trudności z długoterminowym planowaniem budżetowym.

Następcy Keynesa również świadomi są faktu zawodności państwa, jednak z przedstawionych wcześniej przesłanek wyciągają odmienne wnioski dotyczące funkcji pań-

³¹ *Ibidem*, s. 299.

³² J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, s. 10.

stwa w gospodarce. W przeciwieństwie do neoliberalistów nie negują oni znaczenia państwa i nie żądają jego wycofania się z gospodarki. Podkreślając niebezpieczeństwa płynące z zawodności rynku, postulują racjonalizację działań państwa. Uznając, że państwo ma swoje ograniczenia, twierdzą, że powinno ono interweniować tylko tam, gdzie zawodność rynku jest największa oraz tam, gdzie wiadomo, iż interwencja może poprawić sytuację³³.

Neokeynesiści uważają, że interwencja sektora publicznego może złagodzić największe problemy, dlatego sektor publiczny powinien podejmować działania zmierzające do zapewnienia pełnego zatrudnienia i likwidować największe przejawy ubóstwa. Poza tym neokeynesiści do dziedzin wymagających interwencji sektora publicznego zaliczyli: ochronę środowiska; pobudzanie i sterowanie badaniami naukowymi i pracami wdrożeniowymi; zapewnienie bieżącej równowagi makroekonomicznej kraju i przeciwdziałanie wahaniom cyklicznym i dekoniunkturze; kontrolę nad podziałem i proporcjami dochodów poszczególnych grup ludności oraz ochronę grup najsłabszych ekonomicznie; dostosowanie gospodarki do przyszłości w perspektywie średnio- i długookresowej; tworzenie, rozwój i funkcjonowanie szeroko rozumianej infrastruktury społecznej i technicznej; stymulowanie rozwoju i ochronę rolnictwa; pobudzanie twórczości kulturalnej i funkcjonowania kultury; upowszechnianie wiedzy przez system szkolnictwa podstawowego i wyższego; kształtowanie ładu przestrzennego; kształtowanie bilansu płatniczego i stosunków z zagranicą³⁴.

Jak już wspomniano, zasadniczym celem działań sektora publicznego jest walka z bezrobociem nawet za cenę wzrostu inflacji. W rezultacie Keynes i jego następcy uznali deficyt budżetowy (i tworzenie nowego popytu „z niczego”) za dopuszczalny, a nawet w określonych warunkach pożądany³⁵.

Ułomność (nieskuteczność) rządu wyraźnie jest akcentowana przez autorów związanych z teorią wyboru publicznego. Jako szczególnie negatywne zjawisko związane z nadmiernym zaangażowaniem się sektora publicznego w gospodarkę zwolennicy teorii wyboru publicznego podają pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych (renta polityczna)³⁶. Renta polityczna jest formą korzyści związanej z wykorzystaniem ograniczonych zasobów do działalności nie zwiększającej ilości dóbr służących popra-

³³ E. Kwiatkowski, *op. cit.*, s. 13.

³⁴ A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 17–19.

³⁵ E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Kennedy, Reagan i inni*, PWN, Warszawa 1992, s. 44.

³⁶ Przykłady pogoni za rentą polityczną w Polsce przedstawia S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria, przykłady historyczne, przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.

wie dobrobytu społecznego³⁷. Korzyści występujące w postaci renty politycznej są jedynie formą transferu dochodów od jednych podmiotów do innych przy wykorzystaniu mechanizmów władzy politycznej.

Jak wykazały badania prowadzone przez G. Tullocka dotyczące skutków wprowadzenia cel na dobrobyt społeczny, pogon za rentą polityczną przynosi więcej strat, niż powszechnie sądzono³⁸. Obejmują one:

- straty w dobrobycie wynikające ze spadku konsumpcji danego dobra;
- nieefektywne zużycie zasobów na produkcję dobra chronionego cłami;
- koszty transakcyjne systemu celnego;
- koszty zasobów zaangażowanych w uzyskanie renty politycznej (np. koszty lobbingu).

Jako ogólne skutki pogoni za rentą polityczną wymienić można: straty społeczne związane z wykorzystaniem zasobów produkcyjnych do działalności nieprzynoszącej nowych i użytecznych dóbr i usług; utrzymywanie się PKB poniżej granicy produkcyjnej danego kraju; rozwarstwienie dochodów sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości; wypaczenie parametrów ekonomicznych (cen, stóp procentowych, płac, zysków itp.); duża skala zjawiska może wypaczać i degenerować struktury instytucjonalne sektora publicznego i gospodarki³⁹.

Dodatkowym niebezpieczeństwem wynikającym ze zjawiska pogoni za rentą polityczną jest prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji, chociaż faktyczny jej zasięg uzależniony jest od siły instytucji sektora publicznego. Zjawiskiem sprzyjającym pogoni za rentą polityczną z wszystkimi negatywnymi konsekwencjami jest szeroki zakres interwencjonizmu sektora publicznego w procesy gospodarowania. Szczególnie silne bodźce kreowania sztucznych rent stwarza:

- stosowanie rozbudowanej polityki handlowej;
- zbiurokratyzowane procedury związane z uruchamianiem działalności gospodarczej;
- stosowanie wielu instrumentów regulacji procesów gospodarczych;
- skomplikowana, nadmiernie eksploatacyjna polityka podatkowa;
- zamówienia publiczne;
- subsydiowanie niektórych form działalności i środków produkcji⁴⁰.

Jako antidotum na przedstawione negatywne skutki zjawiska pogoni za rentą polityczną zaleca się: zwiększenie otwartości gospodarki na współpracę z zagranicą, poprawę

³⁷ J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 205.

³⁸ G. Tullock, *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, „Western Economic Journal” 1967, nr 5.

³⁹ J. Wilkin, *op. cit.*, s. 216–217.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 213.

obiegu informacji w gospodarce i społeczeństwie, decentralizację funkcji publicznych, uprawnień decyzyjnych i finansów państwa, konsolidację demokracji i wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego. Jak można zauważyć, oprócz tradycyjnych metod ekonomicznych postulowanych również przez neoliberalistów przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej zwracają uwagę na konieczność zmian w ramach samego sektora publicznego, a zwłaszcza na decentralizację przy jednoczesnym wzmocnieniu instytucji sektora publicznego.

Efektom działań m.in. przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej było wypracowanie *consensusu* waszyngtońskiego jako nowego postrzegania funkcji sektora publicznego w gospodarce. Do działań sektora publicznego zaliczono:

- utrzymywanie deficytu budżetowego na niskim poziomie, aby nie dopuścić do wystąpienia inflacji;
- przesunięcie wydatków publicznych z tradycyjnych dziedzin podlegających wpływom politycznym do zaniedbanych sfer o wysokiej stopie zwrotu i korzystnych efektach redystrybucyjnych;
- reformę systemu podatkowego, obniżenie podatków, liberalizację finansową;
- ujednolicenie kursu walutowego;
- rezygnację z restrykcji ilościowych w handlu na rzecz ceł obniżonych do 10 lub 20% i zniesienie barier wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- prywatyzację przedsiębiorstw państwowych;
- zniesienie przez rząd przepisów utrudniających tworzenie nowych firm i ograniczających konkurencję;
- zabezpieczenie praw własności⁴¹.

Przedstawione ujęcie zbliżone jest do poglądów prezentowanych przez neoliberalistów, nie ogranicza się do aspektów *stricto* ekonomicznych, ale podkreśla wagę rozwiązań instytucjonalnych dla rozwoju gospodarczego.

1.2.2. Siła instytucji publicznych a funkcja sektora publicznego

Doświadczenia lat 90. XX w., a zwłaszcza transformacja systemowa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jak również doświadczenia z prywatyzacji w krajach Ameryki Łacińskiej przyczyniły się do powstania nowego spojrzenia na funkcje sektora publicznego⁴². Okazało się, że realizacja w praktyce dominującego wówczas liberalnego paradygmatu rozwoju gospodarczego, połączonego z wypełnianiem zaleceń międzynarodowych instytucji finansowych, nie zawsze prowadziła do osiągnięcia zadowalających

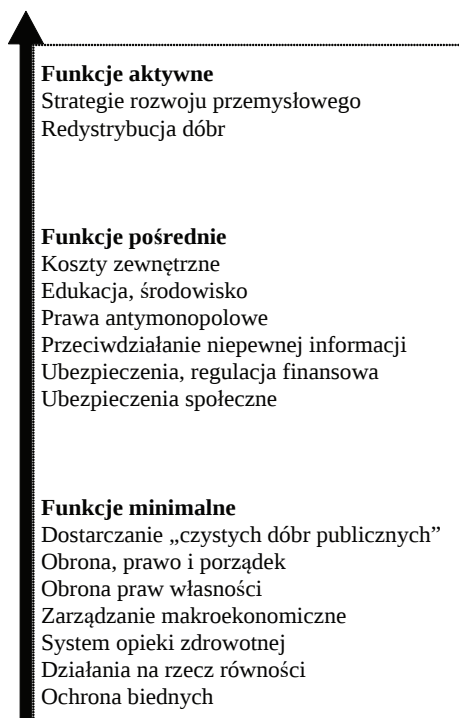
⁴¹ A. Wojtyna, *Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 6, s. 2.

⁴² Zob. zwłaszcza F. Fukuyama, *Budowa państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI w.*, REBIS, Poznań 2005; H. de Soto, *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na zachodzie, a zawodzi gdzie indziej*, Fijorr, Chicago-Warszawa 2002.

rezultatów. Wprawdzie ograniczenie sektora publicznego w niektórych obszarach powodowało przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, to jednak wniosek, iż powinno to dotyczyć całości kompetencji państwa wydaje się nieuzasadniony. Ograniczanie zakresu sektora publicznego (np. poprzez prywatyzację) bez równoczesnej budowy ram instytucjonalnych (w tym wzmocnienia siły instytucji publicznych) może prowadzić do skutków odwrotnych od zamierzonych, a w skrajnym przypadku nawet do zaprzestania procesu reform.

W rezultacie należy stwierdzić, że nie tylko zakres sektora publicznego jest istotny, ale także siła instytucji publicznych. Przez zakres sektora publicznego zgodnie z propozycją F. Fukuyamy rozumieć należy jego trzy podstawowe funkcje: minimalne, pośrednie i aktywne⁴³ (rysunek 1).

Siła sektora publicznego to jego zdolność planowania i realizowania polityki oraz egzekwowania prawa w sposób jasny i zrozumiały dla wszystkich (potencjał państwa i jego instytucji).



Rysunek 1. Zakres funkcji sektora publicznego

Źródło: F. Fukuyama, *Budowa państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI w.*, REBIS, Poznań 2005, s. 23.

Łącząc te dwa wymiary, otrzymujemy macierz (rysunek 2) pozwalającą określić „rozmiar państwowości” w poszczególnych państwach oraz kierunki pożądaných zmian.

⁴³ F. Fukuyama, *op. cit.*, s. 23.

Zakres aktywności można odłożyć na osi x sięgającej od działalności koniecznej i ważnej po działalność ledwie pożądaną lub też zupełnie opcjonalną mogącą mieć wręcz skutki destrukcyjne. Na osi y odłożyć należy siłę potencjału instytucjonalnego.



Rysunek 2. Macierz potencjału i zakresu państwa

Źródło: F. Fukuyama, *op. cit.*, s. 26–27.

Z ekonomicznego punktu widzenia optymalnym miejscem jest ćwiartka I, w której ograniczonemu zakresowi funkcji państwa towarzyszy jego duża efektywność instytucjonalna. Jednak jeżeli państwo przesunie się zbyt blisko początku osi, nie nastąpi wzrost gospodarczy, ponieważ przestanie ono wówczas wywiązywać się ze swych minimalnych funkcji, takich jak ochrona praw własności.

W Europie nie brakuje głosów, iż amerykańska efektywność osiągnięta jest kosztem sprawiedliwości społecznej, co nie jest sytuacją korzystną, dlatego też preferowana jest ćwiartka II. Jednak przebywanie w ćwiartce II grozi uaktywnieniem się w dłuższym okresie postaw roszczeniowych, utrudniających rozwój gospodarczy i osiągnięcie konkurencyjności w skali światowej.

Najmniej pożądana jest ćwiartka III, gdzie nieefektywne państwo podejmuje się wielu ambitnych zadań, których nie jest w stanie zrealizować⁴⁴. Równocześnie w powyższym przypadku wyłączenie ograniczanie zakresu sektora publicznego spowoduje przesunięcie się państwa do ćwiartki IV, co nie jest korzystne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego. W ćwiartce IV słabe instytucje publiczne nie są w stanie wykonać podstawowego ich zadania, jakim jest ochrona praw własności. W konsekwencji mamy do czynienia z powstaniem – jak to określił H. de Soto – martwego kapitału⁴⁵. Kapitał ten nie może zostać uruchomiony w związku z brakiem uregulowań w zakresie własności. Para-

⁴⁴ F. Fukuyama, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁵ Zob. H. de Soto, *Inny szlak. Rewolucja w Trzecim Świecie*, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1991; *idem*, *Tajemnica kapitału...*

doksem jest, iż problem ten występuje szczególnie wyraźnie w państwach, które formalnie cierpią na brak kapitału i tym tłumaczą wolniejsze tempo rozwoju⁴⁶.

Analiza powyższych wyników badań utwierdza w przekonaniu, że dyskusja nad funkcją i zakresem sektora publicznego nie może ograniczać się tylko do zmian ilościowych, a prywatyzacja nie może być jedynym sposobem poprawy funkcjonowania państwa. Ograniczanie samego zakresu sektora publicznego – chociaż słuszne – nie gwarantuje trwałego i dynamicznego rozwoju. Dlatego też tak istotne jest wzmocnienie instytucji sektora publicznego. Reasumując, stwierdzić można, że w dyskusji nad funkcją i zakresem państwa w gospodarce większą wagę należy przywiązywać do rozwiązań instytucjonalnych. Wskazane wydaje się przekazanie części uprawnień publicznych władzom samorządowym znajdującym się bliżej zaistniałych problemów. Równocześnie w celu poprawy funkcjonowania sektora publicznego na szerszą skalę należałoby upowszechnić nowe zarządzanie publiczne.

1.3. Model centralistyczno-wyrównawczy vs. decentralistyczno-konkurencyjny w poszukiwaniu własnej drogi rozwoju regionalnego

Przedstawiony powyżej spór dotyczący funkcji sektora publicznego w gospodarce odnosi się także do polityki regionalnej. Nie ulega wątpliwości, że zarówno w Polsce, jak i w innych państwach widoczne jest przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dyskusyjne jest natomiast, czy sektor publiczny powinien aktywnie działać na rzecz wyrównywania tych różnic. Także tutaj ścierają się przede wszystkim poglądy zwolenników neoliberalizmu i neokeynesizmu.

Neoliberalowie uważają, że proces niwelowania różnic przestrzennych nastąpi w wyniku działania mechanizmu rynkowego. Opóźnienie ekonomiczne i społeczne doprowadzi do obniżenia cen poszczególnych zasobów w regionie. Niskie koszty działalności gospodarczej zachęcą przedsiębiorców do inwestowania w tych regionach, w wyniku czego przezwyciężona zostanie niekorzystna sytuacja. Równocześnie nastąpi przemieszczenie siły roboczej do regionów wyżej rozwiniętych, co spowoduje wzrost płac na obszarach zacofanych i tym samym podniesienie poziomu życia w tych regionach.

Odmienne poglądy prezentują przedstawiciele neokeynesizmu. Uważają oni, że mechanizm rynkowy powoduje nieefektywne wykorzystanie zasobów zarówno w skali kraju, jak i regionów. Powoduje to konieczność szerokiej interwencji ze strony sektora publicznego w funkcjonowanie regionu. Przyczyn interwencji upatrywać należy w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, niskim poziomie dochodów ludności, niedorozwoju

⁴⁶ Jak wykazały badania prowadzone przez H. de Soto, wartość martwego kapitału w takich państwach jak Filipiny, Peru, Egipt szacuje się odpowiednio na 132,9; 74,2; 241,2 miliardów USD – *idem, Tajemnica kapitału...*, s. 279–282.

infrastruktury, dewastacji środowiska. Oddziaływanie niniejsze obejmuje przede wszystkim takie obszary problemowe jak:

- regiony słabo rozwinięte, zdominowane przez rolnictwo, mające peryferyjne znaczenie ze względu na warunki naturalne, położenie, historię;
- stare regiony przemysłowe o przewadze jednej lub dwóch branż, przeżywające kryzys w związku z postępem technologicznym;
- duże aglomeracje miejskie⁴⁷.

W Polsce w okresie transformacji do gospodarki rynkowej także ścierały się powyższe koncepcje. Skutkiem tego była niespójna polityka regionalna z jednoznacznie określonymi relacjami między rynkiem a sektorem publicznym oraz pomiędzy własnością państwową a samorządową w ramach sektora publicznego. W rezultacie polityka regionalna miała charakter niepełny, ułomny, zawierała bowiem wyłącznie segment interregionalny⁴⁸. Powyższej sytuacji sprzyjał brak upodmiotowionych władz samorządowych szczebla regionalnego (wojewódzkiego). Dodatkowo w pierwszych latach transformacji dominowała silna awersja do podejmowania aktywnej polityki regionalnej, jakoby zakłócającej warunki konkurencji w gospodarce rynkowej⁴⁹.

Należy podkreślić, że w polityce regionalnej od początku lat 90. widoczny był podstawowy dylemat „równość” czy „efektywność”⁵⁰. W rezultacie w analizowanym okresie ukształtowały się dwie odmienne koncepcje polityki regionalnej: podejście centralistyczno-wyrównawcze i decentralistyczno-konkurencyjne⁵¹. Jakkolwiek z formalno-prawnego punktu widzenia od 1998 r. dominował model decentralistyczno-konkurencyjny, to jednak praktyka, zwłaszcza w zakresie finansowania rozwoju regionalnego, wskazywała, że podejście centralistyczno-wyrównawcze nie zostało w okresie transformacji całkowicie odrzucone.

Model centralistyczno-wyrównawczy

Korzenie modelu centralistyczno-wyrównawczego sięgają gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Zwolennicy tego podejścia podkreślali dominującą rolę sektora państwowego w kreowaniu polityki regionalnej. Nacisk położony był na wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego regionów (funkcja modernizacyjno-rozwojowa) lub przynajmniej łagodzenie skutków społecznych istniejących nierówności. Zwolennicy niniejszej koncepcji,

⁴⁷ J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993, s. 74.

⁴⁸ J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki regionalnej Polski do roku 2020*, http://gospodarkanarodowa.sgh.waw.pl/p/gospodarka_narodowa_2010_10_02.pdf [dostęp: 14.01.2021], s. 37.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 38.

⁵⁰ J. Szlachta, A. Pyszkowski, *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000–2006*, „Polska Regionów” 1999, nr 6, s. 75.

⁵¹ J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] K. Krzyżanowska i M. Roman (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001, s. 14.

realizując politykę strukturalną, dążyli do osiągnięcia pożądanej struktury działowo-gałęziowej gospodarki w układzie przestrzennym. Wymuszało to dominację programów hierarchicznych i sektorowych. Polityka rozwoju regionalnego zorientowana była na sprawną i efektywną redystrybucję środków skumulowanych na szczeblu centralnym.

Alokacja środków odbywała się na podstawie planów opracowywanych także w regionach, lecz zawsze zgodnie z merytorycznymi wytycznymi centrum. Środki finansowe rozdzielane były tak, aby zapewnić organom centralnym możliwość ingerencji w każdy projekt. Model ten opierał się zatem na założeniu, że centrum posiada pełniejszą informację i efektywniej w zakresie przedmiotowym i przestrzennym wykorzysta środki wsparcia. Jako argument przeciwko decentralizacji finansów przytaczano opinie, że władze lokalne w większym stopniu narażone są na naciski ze strony lokalnych grup interesów, w wyniku czego fundusze mogą zostać nieefektywnie wykorzystane. Pomijano przy tym fakt, iż władze centralne również podatne są na działania grup interesu⁵², a jednocześnie w przeciwieństwie do władz lokalnych kontrola społeczna ich decyzji jest silnie ograniczona.

Po 1990 r. podejście centralistyczno-wyrównawcze było coraz silniej krytykowane. Złożyło się na to wiele czynników. Nie bez znaczenia były doświadczenia innych państw (np. we Włoszech scentralizowane podejście do rozwoju regionalnego okazało się nieskuteczne). Jednak kluczowe znaczenie miała sytuacja występująca w Polsce, w tym historycznie uformowany system reprezentacji interesów oraz specyficzna postać segmentacji społeczeństwa ukształtowana w okresie przemian. Ważnym czynnikiem podważającym skuteczność funkcjonowania modelu centralistyczno-wyrównawczego była również słabość administracji publicznej⁵³.

Gospodarka nakazowo-rozdzielcza wytworzyła system reprezentacji oparty przede wszystkim na korporacjach branżowych. W okresie transformacji system ten uległ przeobrażeniu. Nastąpiło połączenie klientelizmu i korporacjonizmu. Partie polityczne zdominowały aparat państwowy, doprowadzając do upolitycznienia decyzji administracyjnych, zwłaszcza gospodarczych. W rezultacie znaczące fragmenty gospodarki nie były rynkowo zorientowane, a wręcz przeciwnie – były dalej uzależnione od funkcjonowania administracji państwowej.

Sytuacja taka hamowała przekształcenia, utrudniając dostosowanie gospodarki do wymogów konkurencji. Odgórne ustalanie zadań i finansowanie ich jakkolwiek odpowiadało interesom części społeczeństwa, to jednak tę niekorzystną sytuację jeszcze pogłębiało.

⁵² Badania nad negatywnym wpływem grup interesu na decyzje rządu prowadzone były zwłaszcza przez przedstawicieli tzw. szkoły Chicago, zob. np. G. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, nr 2; R. Posner, *Theories of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, nr 5; G. Becker, *A Theory of Competition Among Pressure Group for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, t. 98, nr 3.

⁵³ J. Hausner, *op. cit.*, s. 14.

Innym czynnikiem przemawiającym przeciwko temu modelowi, jak już uprzednio wspomniano, była słabość administracji publicznej. Upolitycznienie administracji, brak profesjonalnej służby cywilnej, a co się z tym wiązało niejednokrotnie niskie kwalifikacje merytoryczne urzędników, ograniczały sprawność działania urzędów. Dodatkowo niekorzystną sytuację pogarszała niska jakość stanowionego prawa i trudności w jego egzekwowaniu. W konsekwencji administracja publiczna, a zwłaszcza państwowa, nie była przygotowana do sprawnej realizacji polityki regionalnej.

Pomimo przedstawionych ograniczeń w stosowaniu modelu centralistyczno-wyrównawczego należy podkreślić, że jego elementy, zwłaszcza dotyczące odgórnego finansowania rozwoju regionu, były w Polsce widoczne również po reformie samorządu terytorialnego w 1998 r. Chociaż wprowadzono samorząd terytorialny na szczeblu województwa, to jednak władze samorządowe stawiane były niejednokrotnie w sytuacji petenta względem centrum.

Reasumując, stwierdzić można, że podejście centralistyczno-wyrównawcze marginalizowało znaczenie władz lokalnych i regionalnych w rozwoju regionu, podkreślając jednocześnie nadrzędność polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nad polityką regionalną.

Model decentralistyczno-konkurencyjny

Przeciwieństwem przedstawionego modelu centralistyczno-wyrównawczego był model decentralistyczno-konkurencyjny. Nawiązywał on do zasady subsydiarności. Oznaczało to, że za rozwój regionalny odpowiadał samorząd, który prowadził politykę regionalną za własne środki i na własną odpowiedzialność. Samorządom przyznaje się swobodę w kreowaniu polityki regionalnej. Władze centralne (rząd) działają na zasadzie pomocniczości.

W podejściu tym położono nacisk na konkurencyjność regionów w procesie rozwoju. Model decentralistyczno-konkurencyjny opierał się na następujących założeniach:

- polityka strukturalna nie zakłada żadnej koncepcji pożądanej struktury działowo-gałęziowej, ma natomiast sprzyjać zmianom strukturalnym w gospodarce, zapewniającym jej międzynarodową konkurencyjność;
- dominacja programów regionalnych i horyzontalnych;
- przypisywanie regionom (samorządowi terytorialnemu) rezydualnych kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego;
- uznawanie autonomii polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki rozwoju regionalnego⁵⁴.

W tym modelu fundamentem rozwoju regionu była jego samodzielność i to zarówno w zakresie określania celów rozwoju, jak i finansowania tego rozwoju (zwłaszcza ze

⁵⁴ *Ibidem*, s. 20.

środków własnych). Zadaniem rządu było natomiast wzmacnianie konkurencyjności regionów przy wykorzystaniu mechanizmu rynkowego oraz zapewnienie określonego poziomu spójności społecznej i terytorialnej państwa.

Odtworzenie samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie powiatu i województwa, sugerowało, iż w Polsce realizowany był model decentralistyczno-konkurencyjny. Jednak wrażenie to nie jest do końca prawdziwe. Należy podkreślić, że już w raporcie dla Banku Światowego stwierdzono, że „reforma decentralizuje odpowiedzialność administracyjną, to jednak nie decentralizuje w pełni podejmowania decyzji. Samorządy nie będą mogły zmieniać ilości i jakości świadczonych usług ani nie będą mogły decydować się na wyższy lub niższy udział w dochodach podatkowych. W efekcie, w ramach nowego ustawodawstwa ograniczona zostanie rola samorządu terytorialnego. Stworzony finansowy mechanizm, ograniczający zdolność samorządów terytorialnych do pozyskiwania środków nie będzie ich zachęcał do efektywnego i długofalowego gospodarowania, lecz przeciwnie, do doraźnego szukania renty w postaci dotacji i środków pomocowych. W sumie można oczekiwać utrzymywania się obecnego niedoinwestowania w infrastrukturę publiczną – silnie stymulującą rozwój, ale charakteryzującą się długim okresem zwrotu kapitału”⁵⁵. Z powyższego raportu jasno wynika, że reforma samorządowa z 1998 r. nie doprowadziła do decentralizacji finansów publicznych. Wprawdzie samorządowi wojewódzkiemu powierzono zadanie prowadzenia własnej polityki regionalnej, jednak nie zapewniono mu dochodów własnych na poziomie umożliwiającym realizację niniejszego zadania.

Reasumując, można stwierdzić, że w okresie transformacji zabrakło przemysłanej, spójnej wizji modelu rozwoju regionu. Początkowo dominował model centralistyczno-wyrównawczy, który stopniowo zastępowano modelem decentralistyczno-konkurencyjnym. Wydawało się, że punkt zwrotny nastąpił w 1998 r. wraz z utworzeniem samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim. Jednak niekonsekwencja w decentralizacji państwa sprawiła, że powstała hybryda łącząca decentralizację kompetencji w zakresie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego z centralizacją finansów, za pomocą których rozwój ten mógł być realizowany.

1.4. Bezpośrednie oddziaływanie władz publicznych na procesy gospodarcze

Oddziaływanie władz publicznych na procesy gospodarcze przybiera różne formy, począwszy od bezpośredniej działalności gospodarczej (etatyzmu) do metod pośrednich, kształtujących warunki rozwoju gospodarczego.

⁵⁵ R. Buckley, R. Maurer, *Decentralizacja w Polsce: tworzenie potencjału racjonalnego zarządzania i Integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 10–12.

Bezpośrednia działalność gospodarcza sektora publicznego polega na posiadaniu i prowadzeniu przedsiębiorstw na własny koszt i ryzyko⁵⁶. Działalność ta spotyka się z krytyką zwłaszcza ze strony neoliberalistów. W Polsce już w okresie międzywojennym ekonomiści związani ze „szkołą krakowską” uważali, że etatyzm zmniejsza akumulację wewnętrzną kapitału, powoduje ograniczenie wolności gospodarczej, eliminuje motyw zysku i ogranicza wolną konkurencję. Natomiast w skali mikro wskazywali oni na nie stosowanie zasady racjonalnego gospodarowania przez przedsiębiorstwa państwowe i ich nierentowność.

Czołowy przedstawiciel „szkoły krakowskiej” A. Heydel przyczynę nierentowności przedsiębiorstw państwowych upatrywał w „postawieniu za cel działalności problemów społecznych, politycznych, kulturalnych, a nie rentowności; braku elastyczności działania; braku obawy przed bankructwem; niewłaściwym doborze kierownictwa bez uwzględnienia jego sprawności gospodarczej”⁵⁷. Przeciwnicy etatyzmu podkreślają również słabość motywacji urzędników do efektywnego gospodarowania oraz zasilanie takich podmiotów z budżetu państwa. Powołują się oni także na tzw. prawo Savasa, zgodnie z którym sektor prywatny jest o połowę tańszy od publicznego przy realizacji tych samych usług⁵⁸.

W późniejszym okresie krytycy etatyzmu odwoływali się również do nowych teorii ekonomicznych, w tym do teorii kosztów transakcyjnych. Podkreślano nieskuteczność bezpośredniej działalności gospodarczej prowadzonej przez sektor publiczny. Rozpatrując koszty transakcyjne na tle praw własności, przeciwnicy etatyzmu twierdzą, iż są one szczególnie wysokie dla nieprywatnych form własności. Wysokie koszty transakcji przedsiębiorstw państwowych wiążą się z wielością podmiotów dysponujących prawami użytkowania zasobów i potrzebą uzgodnień decyzji między tymi podmiotami. Znaczny jest też koszt egzekwowania warunków zawartych umów. W ramach własności publicznej koszty pozyskiwania informacji są wyższe niż koszty zawierania transakcji rynkowych, a jednocześnie informacje te charakteryzuje mały stopień wiarygodności.

Zwolennicy aktywnych działań sektora publicznego dopuszczają działalność etatystyczną władz publicznych w sektorach ważnych dla bezpieczeństwa państwa oraz ze względu na dobro społeczne (np. ochrona działów i zawodów, które w zmieniających się warunkach nie są w stanie sprostać silnej konkurencji)⁵⁹. Już w okresie międzywojennym funkcjonował tzw. etatyzm humanitarny polegający na przejmowaniu przez państwo w celu uniknięcia upadłości przedsiębiorstw ważnych dla obronności kraju. Przykładem

⁵⁶ K. Dziewulski, *Spór o etatyzm 1918–1939*, PWN, Warszawa 1981, s. 33.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 50–51.

⁵⁸ E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWN, Warszawa 1992, s. 31.

⁵⁹ J. Beksiak, *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, PWN, Warszawa 2001, s. 31.

może być przejęcie przez państwo polskie udziałów w zadłużonych przedsiębiorstwach, takich jak: „Wspólnota Interesów” (80% akcji), Stocznia Gdynska (75% akcji), Skarboferm (50% akcji). Etatyzacji uległy także działające w przemyśle włókienniczym Zjednoczone Zakłady Przemysłowe K. Scheiblera i L. Grohmana S.A.⁶⁰ Dodatkowo bezpośrednia działalność gospodarcza sektora publicznego dopuszczana jest również w nowych gałęziach gospodarki (np. sektor IT), przy czym po osiągnięciu stabilnej pozycji rynkowej przedsiębiorstwo takie powinno zostać sprywatyzowane.

Poza tym część ekonomistów podważa generalną tezę o wyższości przedsiębiorstw prywatnych nad państwowymi⁶¹. Uważają oni, że podmioty państwowe mogą być równie efektywne jak prywatne, a dodatkowo mogą dostarczać innych korzyści społecznych i ekonomicznych. J. Stiglitz uważa nawet, że kontrola firm państwowych może być efektywniejsza i tańsza niż w przedsiębiorstwach prywatnych o rozproszonej własności⁶².

W okresie transformacji ściierały się poglądy zwolenników i przeciwników etatyzmu. Wydaje się, że przez cały ten okres dominowało wśród ekonomistów przekonanie o konieczności ograniczenia bezpośredniej działalności sektora publicznego na rzecz pośrednich metod kształtowania procesów gospodarczych. Niemniej nie doszło do konsensusu w tym zakresie. Zabrakło argumentów, które mogłyby zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki gospodarczej definitywnie potwierdzić niższą efektywność przedsiębiorstw publicznych zwłaszcza w zakresie użyteczności publicznej. W rezultacie pomimo postępującej w okresie transformacji prywatyzacji nigdy nie doszło do całkowitego wycofania się sektora publicznego z bezpośredniego ingerowania w gospodarkę.

Chociaż, jak wspomniano powyżej, sektor publiczny w okresie transformacji był bezpośrednio zaangażowany w gospodarkę, to jednak skala tego zaangażowania zmniejszała się, a jednocześnie rosło znaczenie pośrednich metod oddziaływania na procesy gospodarcze. Dotyczyło to zwłaszcza działań regulacyjnych, obejmujących regulacje zarówno prawne, jak i mikroekonomiczne (*microeconomic regulation*) polegające na kontroli wejścia i wyjścia z danej branży, wyznaczaniu ilości i jakości produkcji oraz ceny.

Kierując się interesem publicznym, w tym ochroną konsumentów, rząd i władze samorządowe wprowadzają szczególny sposób oddziaływania na producentów dóbr i usług. Powodem regulacji ze strony organów publicznych jest dążenie do eliminacji niesprawności rynku, jak również tworzenie warunków dla rozwoju konkurencji.

⁶⁰ J. Kociszewski, *Zarys historii gospodarczej (XIX i XX w.)*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 71.

⁶¹ Zob. B. Rowthorn, H.J. Chang, *Public ownership and the theory of the state*, London-New York, 1994; J.E. Stiglitz, *Whither socialism*, Cambridge Mass, Cambridge 1994; G. Yarrow, *Privatization in theory and practice*, „Economic Policy” 1986, nr 2.

⁶² J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 20.

Równolegle sektor publiczny prowadzi politykę deregulacji, polegającą na znoszeniu barier ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych utrudniających lub uniemożliwiających dostęp do rynku. Ma ona zarówno zmniejszyć ingerencję prawną sektora publicznego, jak również ograniczyć uznaniowość urzędników przy podejmowaniu decyzji. Przykładem takich działań mogą być próby liberalizacji gospodarki poprzez zmniejszenie liczby koncesji i zezwoleń⁶³.

Krytycy regulacji mikroekonomicznych twierdzą, że są one nieefektywne. Jako argumenty potwierdzające niniejszą tezę podawane są następujące spostrzeżenia:

- przedsiębiorstwa w regulowanej branży nie są zainteresowane minimalizacją kosztów, gdyż stanowią one podstawę ustalania cen przez państwo;
- przedsiębiorstwa posiadają monopol informacyjny i wykorzystują go w celu uzyskania dotacji lub wyższej ceny;
- rząd, rozwijając działalność regulacyjną, jest zmuszony do monitorowania regulowanych przedsiębiorstw, następuje biurokratyzacja, pojawia się skłonność do ulegania korupcji;
- brak konkurencji w regulowanej branży pogłębia spadek efektywności regulowanych przedsiębiorstw w długim okresie;
- zablokowanie przez sektor publiczny wejścia do branży utrwała w sztuczny sposób sytuacja monopolu, który jednocześnie przestaje być monopolem naturalnym, gdyż koszty w regulowanej branży w długim okresie rosną;
- jeżeli regulowana branża jest znacjonalizowana, dodatkowym źródłem nieefektywności jest niekompletność i niewyłączność praw własności⁶⁴.

Oddziaływanie sektora publicznego na procesy gospodarcze szczególnie widoczne jest w zakresie użyteczności publicznej, co zostanie omówione poniżej.

1.4.1. Działalność o charakterze użyteczności publicznej

Pojęcie użyteczności publicznej nie zostało jednoznacznie określone zarówno w polskim prawie, jak i w literaturze ekonomicznej. W okresie międzywojennym oraz do 1950 r. pod pojęciem tym rozumiano przedsiębiorstwa komunalne, których celem była obsługa techniczna miast. Jako cechę użyteczności publicznej wskazywano elementarny i powszechnie odczuwalny charakter zaspokajanych potrzeb oraz monopoli-

⁶³ Liberalizacji gospodarki sprzyjała ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 ze zm.), która wprowadzała uproszczenia w rejestracji nowych podmiotów gospodarczych, ograniczenie liczby i zakresu kontroli przedsiębiorców, zmniejszenie liczby koncesji i zezwoleń koniecznych w działalności gospodarczej. Ustawa była wielokrotnie nowelizowana. 6 marca 2018 r. weszło w życie Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646), które zastąpiło dotychczasową ustawę.

⁶⁴ B. Klimczak, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 447.

styczną pozycję na rynku⁶⁵. W okresie dominacji gospodarki nakazowo-rozdzielczej nie wyróżniano tego rodzaju działalności. Dopiero w 1981 r. w związku z reformą przedsiębiorstw państwowych wydzielono grupę przedsiębiorstw o statusie użyteczności publicznej.

Za kryterium wydzielenia przedsiębiorstw użyteczności publicznej uznano bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności⁶⁶. W szczególności przedsiębiorstwa te miały na celu produkcję lub świadczenie usług w zakresie: inżynierii sanitarnej; komunikacji miejskiej; zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą; zarządzanie państwowymi zasobami lokalowymi; zarządzanie państwowymi terenami zielonymi; zarządzanie uzdrowiskami; usług pogrzebowych; usług kulturalnych.

Pojęcie użyteczności publicznej pojawiło się również w ustawie o samorządzie gminnym⁶⁷ w związku z odtworzeniem samorządu terytorialnego w Polsce. Rzeczywiście odniesiono je do zakresu zadań własnych gminy, służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Zgodnie z art. 9 ust. 4 niniejszej ustawy ustawodawca uznał zadania własne gminy za zadania z zakresu użyteczności publicznej, jeżeli celem ich jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Takie ujęcie problemu, chociaż nie do końca trafne (część zadań własnych gminy może być realizowana na zasadach komercyjnych), możliwe jest do zaakceptowania.

Zdarza się, że w literaturze przedmiotu pojęcie użyteczności publicznej używane jest zamiennie z pojęciem sektora publicznego. Występuje to zwłaszcza w przypadku definiowania sektora publicznego w ujęciu funkcjonalnym. Gdy jednak wyróżnimy sektor publiczny na podstawie kryterium własnościowego, wówczas pojęcia te nie są identyczne. Za użyteczność publiczną uznać należy działalność prowadzoną przez władze publiczne (*public authorities*), które ponoszą za nią odpowiedzialność. Dlatego też działalność ta jest ściśle związana z interesem publicznym lub jest sprawą publicznego zainteresowania⁶⁸. W związku z tym sfera ta pozostaje pod nadzorem organów administracji publicznej.

Domeną funkcjonowania użyteczności publicznej są te obszary, gdzie warunki konkurencji doskonałej nie są spełnione. Wynika to z niesprawności rynku (*market failures*) ujawniającej się przede wszystkim w trzech sytuacjach: dostarczaniu dóbr publicznych; efektach zewnętrznych i korzyści skali. Nieskuteczność mechanizmu rynkowego

⁶⁵ S. Włoszczowski, *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3.

⁶⁶ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1317).

⁶⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372).

⁶⁸ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997, s. 18.

zmusza sektor publiczny do interwencji w procesy gospodarcze. Przejawem tego działania jest bezpośrednio prowadzenie działalności gospodarczej lub stosowanie procedur regulacyjnych w celu korygowania niesprawności rynku w sferze uznanej za użyteczność publiczną.

Nawiązując do dorobku literatury okresu międzywojennego⁶⁹, stwierdzić można, że użyteczność publiczna charakteryzuje się wyraźnie określonymi właściwościami świadczącymi o jej odrębności. Za podstawowe cechy użyteczności publicznej uznać należy szczególny rodzaj zaspokajanych potrzeb oraz monopolistyczną pozycję producenta na rynku.

Działalność o charakterze użyteczności publicznej zaspokaja elementarne potrzeby społeczne, które są zasadniczym warunkiem egzystencji człowieka, prowadzenia działalności gospodarczej i trwałości struktur gospodarczo-politycznych⁷⁰. Ich ciągła produkcja i konsumpcja uzasadniona jest interesem publicznym. Dodatkowo często brakuje bliskich substytutów oferowanych dóbr, a elastyczność popytu na nie kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie. W rezultacie to sektor publiczny musi zapewnić odpowiednią podaż dóbr i usług przekazywanych w sposób ciągły, niezawodny i z należytą jakością.

Działalność użyteczności publicznej związana jest z warunkiem wyłączności lub dominacji na rynku, przejawiającej się istnieniem tzw. monopolu naturalnego. Monopol naturalny występuje wówczas, gdy z punktu widzenia procesów technologicznych i kosztów społecznych nie ma uzasadnienia dla funkcjonowania kilku producentów. Monopol naturalny może przybrać postać monopolu prawnego, gdy ustawodawca zastrzeże wyłączność prowadzenia określonej działalności. Niebezpieczeństwo stosowania praktyk monopolistycznych sprawia, że monopol znajduje się pod kontrolą organów administracji publicznej. Ingerencja organów administracji publicznej przejawia się m.in. poprzez określanie warunków i zasad prowadzenia działalności.

Uzupełniającymi kryteriami pozwalającymi wyróżnić użyteczność publiczną jest jej infrastrukturalny charakter i cel działalności⁷¹. Realizacja zadań użyteczności publicznej z reguły związana jest z wykorzystaniem urządzeń i instytucji zapewniających funkcjonowanie gospodarki i wpływających na warunki życia ludności (infrastruktura). Obiekty infrastruktury mają cechy wyróżniające je od typowej działalności gospodarczej, do których zaliczyć można: usługowy charakter, niepodzielność techniczną, długowieczność, kapitałochłonność, trwały związek z terenem, wysoki udział kosztów stałych, nierównomierność popytu, korzyści zewnętrzne⁷². Cechy te sprawiają, że infrastruktura nie jest

⁶⁹ Zob. L. Biegeleisen, *Teoria i praktyka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931.

⁷⁰ E. Wojciechowski, *Samorząd...*, s. 19.

⁷¹ *Ibidem*, s. 20.

⁷² *Ibidem*, s. 20–21.

atrakcyjną dziedziną inwestycji dla kapitału prywatnego, ponieważ wymaga dużych nakładów przy jednocześnie długim i niepewnym czasie zwrotu. W rezultacie budową i eksploatacją infrastruktury zajmuje się przede wszystkim sektor publiczny, który równocześnie kształtuje politykę cenową w niniejszym zakresie.

Jak już wspomniano, sferę użyteczności publicznej wyróżnia cel działalności. W przeciwieństwie do działalności komercyjnej podstawowym celem jej funkcjonowania nie jest maksymalizacja zysku, a dostarczanie pożądanej liczby dóbr i usług uzyskanych najniższym kosztem. Chociaż zysk nie jest priorytetem działalności, nie oznacza to, iż użyteczność publiczna musi być nierentowna. Wskazane jest, aby w jak najszerszym zakresie była ona ekonomicznie opłacalna, co wiąże się z obowiązkiem racjonalnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Użyteczność publiczną można także wyróżnić za pomocą kryterium przedmiotowego, opisując jej dziedziny. Obejmuje ona dwie podstawowe dziedziny: infrastrukturę techniczną oraz usługi społeczne. W zakresie infrastruktury technicznej do działalności użyteczności publicznej zaliczyć można: usługi pocztowe, telefoniczne, radiowe i telewizyjne; transport publiczny; produkcję i dostarczanie energii elektrycznej, ciepłej i gazowej oraz wody; usługi komunalne z zakresu gospodarki odpadami i ściekami komunalnymi. Usługi społeczne obejmują urzędy i instytucje ochrony zdrowia, opieki społecznej, edukacji, kultury, sportu i rekreacji.

Reasumując, działalność w zakresie użyteczności publicznej wywiera bezpośredni wpływ zarówno na poziom życia mieszkańców, jak i poziom rozwoju lokalnego i regionalnego. Powstaje pytanie, czy sfera ta może być poddana swobodnej działalności mechanizmu rynkowego? Uwzględniając jej specyfikę, należy na tak postawione pytanie odpowiedzieć negatywnie. Użyteczność publiczna powinna znajdować się pod kontrolą sektora publicznego, a zwłaszcza samorządowego. Nie oznacza to jednak, że zadania realizowane w ramach użyteczności publicznej muszą być wykonywane bezpośrednio przez sektor publiczny. W miarę możliwości mogą być one powierzane podmiotom prywatnym, jednak pod nadzorem administracji publicznej.

1.4.2. Działalność sektora publicznego nastawiona na zysk

Działalność gospodarcza sektora publicznego nakierowana na cele zarobkowe budziła i budzi liczne kontrowersje. Dotyczy to zwłaszcza podejmowania działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej przez samorząd terytorialny.

Początkowo ustawa o samorządzie gminnym (art. 9 ust. 2) dopuszczała możliwość prowadzenia przez gminę działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, jeżeli wymagały tego potrzeby społeczne. Przyjęcie tak nieostrego określenia jak „potrzeby społeczne” sprawiało, że gminy posiadały w praktyce daleko idącą swobodę w podej-

mowaniu działalności komercyjnej. Nowelizacja ustawy w 1992 r. zabroniła gminie, jak również innej komunalnej osobie prawnej prowadzenia działalności wykraczającej poza zadania z zakresu użyteczności publicznej. Jednocześnie nakazywała zakończenie już prowadzonej działalności w terminie do 30 czerwca 1994 r.⁷³ Przyjęcie takiego stanowiska oznaczało formalne ograniczenia działalności gminy do obszaru użyteczności publicznej.

Rozwiązanie takie było zgodne z opiniami głoszonymi przez neoliberalistów. Uznawali oni, że działalność gospodarcza gminy narusza warunki konkurencji rynkowej, stawiając ją w uprzywilejowanej pozycji względem podmiotów prywatnych⁷⁴. Twierdzili oni także, że działalność komercyjna gminy jest sprzeczna z koncepcją gospodarki rynkowej i może przyczynić się do zniechęcenia inicjatywy indywidualnej, a tym samym osłabienia sektora prywatnego. Podkreślano również, że działalność zarobkowa odwraca uwagę gminy od jej zasadniczych zadań, a to niekorzystnie wpływa na zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Wreszcie wskazywano, że nietrafność decyzji podejmowanych przez gminę może prowadzić do powstania poważnych strat finansowych pokrywanych w konsekwencji przez podatników.

Dodatkowych argumentów przeciwko prowadzeniu przez gminę działalności zarobkowej dostarczyła teoria wyboru publicznego, której zwolennicy podkreślali niebezpieczeństwo pojawienia się chęci osiągnięcia renty politycznej, a w rezultacie wzrost korupcji. Podawano też przykłady innych państw, w których gminy mają zakaz prowadzenia niektórych rodzajów działalności (Niemcy, Dania, Finlandia)⁷⁵.

Przeciwnego zdania byli samorządowcy. Podstawowym argumentem za możliwością prowadzenia działalności komercyjnej przez gminę był fakt słabości finansowej gmin, w związku z czym istniała potrzeba wzmocnienia dochodów poprzez działalność zarobkową. Równocześnie gmina jako osoba prawna powinna mieć – zgodnie z zasadą równości wobec prawa – możliwość swobodnego dysponowania swoim majątkiem, w tym również wykorzystania go do celów komercyjnych. Powoływano się także na przemiany zachodzące w Stanach Zjednoczonych, gdzie widoczny był proces wzrostu znaczenia władz lokalnych w gospodarce.

W rezultacie ścierających się opcji neoliberalnej i samorządowej w uchwalonej w 1996 r. ustawie o gospodarce komunalnej⁷⁶ pozostawiono generalny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Przewidziano jednak możliwość prowadzenia przez gminę działalności komercyjnej. Warunkiem było występowanie niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej przy jednoczesnym bezrobociu wpływającym na poziom życia wspólnoty. Spod zakazu wyłączono również dzia-

⁷³ Termin ten był dwukrotnie przedłużany, ostatecznie do 31 grudnia 1995 r.

⁷⁴ Zob. K. Nowakowski, *Przeciw socjalizmowi gminnemu*, „Wspólnota” 1991, nr 102.

⁷⁵ E. Wojciechowski, *Samorząd...*, s. 27.

⁷⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

łałość w zakresie czynności bankowych, ubezpieczeniowych, doradczych, promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych prowadzonych na rzecz samorządu terytorialnego. Poza tym pozostawiono dodatkową możliwość prowadzenia działalności zarobkowej w przypadku ważnym dla rozwoju gminy.

Reasumując, stwierdzić można, że potencjalnymi obszarami działania gminy były:

- działania pozwalające rozwiązać lokalne problemy społeczne, zwłaszcza walka z bezrobociem;
- działania zwalczające miejscowe monopole, wspierające konkurencję i rynek;
- działania zachowujące miejscową tradycję, bazujące na miejscowych surowcach i zasobach środowiska naturalnego.

Do przesłanek umożliwiających podjęcie działalności zarobkowej przez gminę zaliczono również sytuację, w której podmioty prywatne nie zaspokajają potrzeb w dostateczny sposób lub gdy nie wykazują należytego zainteresowania podjęciem działalności.

W polskim prawie przyjęto także ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia działalności komercyjnej przez samorząd województwa. Ograniczenia te dotyczyły zarówno formy, w jakiej działalność ta mogła być prowadzona, jak i jej zakresu. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa⁷⁷ poza sferą użyteczności publicznej samorząd województwa mógł prowadzić działalność zarobkową wyłącznie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej. Przedmiot takiej działalności sprowadzał się natomiast do wykonywania czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa. Takie ograniczenie zakresu prowadzenia działalności nastawionej na zysk budziło wątpliwości, zwłaszcza w konfrontacji z zasadniczym zadaniem samorządu województwa, jakim było prowadzenie polityki rozwoju regionalnego.

1.5. Przedmiot i znaczenie zarządzania w sektorze publicznym

Jak już wcześniej wspomniano, w okresie transformacji, tj. w latach 1989–2004, coraz większą wagę zaczęto przykładać do sprawności administracji publicznej. Dostrzeżono pozytywny wpływ, jaki wspomniany czynnik wywiera na poziom rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji na poziom życia ludności. Wzrost efektywności instytucjonalnej państwa wymagał wprowadzenia nowych metod zarządzania administracją publiczną wzorowanych na instytucjach prywatnych. W analizowanym okresie dotyczyło to zwłaszcza przeniesienia koncepcji zarządzania publicznego na grunt samorządu terytorialnego. Wynikało to z faktu, że samorząd terytorialny odpowiedzialny był zarówno za rozwój lokalny i regionalny, jak i za świadczenie usług na rzecz społeczeństwa, w tym zaspokajających zbiorowe potrzeby mieszkańców.

⁷⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 168).

W literaturze przedmiotu spotyka się liczne definicje zarządzania. Wynika to z interdyscyplinarnego charakteru nauki organizacji i zarządzania. W celu uchwycenia istoty zagadnienia w niniejszej monografii przyjęto szeroką definicję zarządzania. W konsekwencji stwierdzić należy, iż zarządzanie jest procesem oddziaływania organów i administracji samorządu terytorialnego na przedmiot zarządzania, tak aby działanie zmierzało do osiągnięcia postawionych przed nim celów, czyli było zgodne z celami przyjętymi przez podmiot zarządzania⁷⁸. Zarządzanie oznacza zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w obrębie samorządu terytorialnego. Jak wynika z powyższego, zarządzanie przynależy do sfery procesów regulacyjnych. W ramach procesu zarządzania można wyodrębnić procesy decyzyjne, wykonawcze i kontrolne. Z tak pojmowanego zarządzania wynika, że charakteryzuje się ono następującymi cechami:

- jest procesem informacyjno-decyzyjnym;
- ma charakter pracy kierowniczej i zespołowej;
- stanowi system działań regulacyjnych zgodnie z przyjętymi celami;
- jest procesem koordynacyjnym, harmonizującym działania różnych osób, instytucji i podmiotów gospodarczych⁷⁹.

Należy podkreślić, że w pierwszych latach po reaktywowaniu samorządu terytorialnego mieliśmy do czynienia raczej z administrowaniem, a nie zarządzaniem. Na tle administrowania zarządzanie było procesem aktywnym i kreatywnym. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym łączy się z polityką i strategią rozwoju. Działania te są względem siebie komplementarne, a niekiedy się przenikają. Dzięki procesowi zarządzania tworzy się warunki, a następnie realizuje się politykę rozwoju. Prawidłowa polityka rozwoju powinna opierać się na strategii rozwoju wyznaczającej długookresowe cele.

W literaturze światowej nowe spojrzenie na zarządzanie publiczne przyniosła krytyka tradycyjnego modelu administracji publicznej, jaka pojawiła się w połowie lat 70. XX w. w wyniku renesansu myśli neoliberalnej. Krytykowano konstrukcję tego modelu opartą na ściśle określonej hierarchii, rządzącej się wyraźnie sformułowanymi przepisami i liniami podporządkowania⁸⁰. Kolejnych argumentów za zmianami w funkcjonowaniu administracji publicznej dostarczyła dynamicznie rozwijająca się nowa ekonomia instytucjonalna, a zwłaszcza teoria wyboru publicznego i teoria agencji.

Wraz z narastającą krytyką dotyczącą funkcjonowania administracji publicznej nastąpił szybki postęp techniczny i technologiczny wymuszający zmiany w zarządzaniu zarówno organizacjami prywatnymi, jak i publicznymi. Szczególnie łatwy dostęp do informacji pozwalał na spłaszczenie struktur organizacyjnych, gdyż zmniejszyło się zapo-

⁷⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 11.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 11–12.

⁸⁰ A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 13.

trzebowanie na opracowywanie i przekazywanie informacji przez kierowników średniego szczebla zarządzania.

W rezultacie zachodzących zmian nastąpiła reorientacja w zarządzaniu publicznym. Zmiany te zmierzały w kierunku udoskonalenia stosowanych metod zarządzania dla osiągnięcia następujących celów:

- zapewnienia odpowiedzialności w zarządzaniu publicznym;
- pomiaru i oceny rezultatów zamiast tradycyjnej orientacji na nakłady i ekspansję;
- zwiększenie zaangażowania sektora publicznego w rozwój zasobów ludzkich administracji publicznej, zwłaszcza poprzez poprawę procesu zatrudniania i awansowania pracowników na podstawie kwalifikacji merytorycznych;
- promowania etyki w służbie publicznej i eliminowania korupcji;
- zastosowania przedsięwzięć obniżających koszty i zwiększających świadomość potrzeby wykorzystania skutecznych technik opartych na wiarygodnej informacji w prowadzeniu spraw publicznych;
- wprowadzenie kryteriów jakości w całym sektorze usług publicznych, które zawierają jasno określone bodźce, uprawnienia kierownictwa i nadają silniejszy mandat do świadczenia usług sprzyjających obywatelom;
- określania celów strategicznych i operacyjnych organizacji publicznych⁸¹.

Reasumując, celem działania sektora publicznego stało się coraz częściej osiąganie efektywnych wyników ekonomicznych i społecznych. Odchodzono natomiast od nastawienia na nakłady. W konsekwencji coraz bardziej liczyły się efekty uzyskiwane z poniesionych nakładów i one stały się głównymi miernikami oceny działalności sektora publicznego. Zmiana orientacji zarządzania wymagała wprowadzenia menedżerskich metod i technik zarządzania zarówno działalnością, jak i finansami organizacji publicznych.

Istotę zarządzania publicznego przedstawił Ch. Hood, według którego „nowe zarządzanie publiczne” składa się z siedmiu głównych elementów:

- wprowadzenia profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym;
- określenia standardów i mierników działalności;
- nacisku na kontrolę wyników działalności;
- nastawienia na podział jednostek sektora publicznego;
- wprowadzenia konkurencji do sektora publicznego;
- wykorzystania w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
- dyscypliny i oszczędności wykorzystania zasobów⁸².

⁸¹ J.E. Ireisat, *The New Public Management and Reform*, [w:] *Handbook of Public Management Practice and Reform*, New York-Basel 2001, s. 542–543, cyt. za: A. Zalewski (red.), *op. cit.*, s. 16–17.

⁸² Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, nr 1, s. 4–5.

Wprowadzenie profesjonalnego zarządzania publicznego wymaga stworzenia odpowiednich warunków, w tym przekazania menedżerom uprawnień do swobodnego podejmowania decyzji, aby mogli być odpowiedzialni za wyniki osiągane przez organizację publiczną. Również ustalenie jasnych standardów i mierników w administracji publicznej ma ułatwić ocenę realizacji wyznaczonych celów.

Przemiany w zarządzaniu w sektorze publicznym były przedmiotem badań OECD. Zdaniem tej organizacji wiele państw starało się wprowadzić zasady zarządzania publicznego w życie, co wyrażało się odejściem od regulacji działań administracji za pomocą zasad i reguł hierarchicznej władzy na rzecz poprawy zarządzania zasobami ludzkimi oraz otwarciem na wykorzystanie sektora prywatnego do stworzenia niezawodnego, skutecznego, konkurencyjnego i otwartego na kontraktowanie usług systemu zaspokajania potrzeb publicznych⁸³.

Pomimo różnych podejść do problemu zarządzania w sektorze publicznym można stwierdzić, iż proponowane rozwiązania zmierzały do osiągnięcia dwóch zasadniczych celów, tzn. do zmniejszenia udziału sektora publicznego w gospodarce i poprawy skuteczności i efektywności jego funkcjonowania.

Realizacji wymienionych celów służyć miało urynkowanie sektora publicznego. Jednak wbrew stanowisku dużej części neoliberalistów nie musi to nastąpić wyłącznie w wyniku prywatyzacji w sektorze publicznym. Jak twierdzą D. Osborne i T. Gaebler, „prywatyzacja jest jedną z odpowiedzi, nie zaś odpowiedzią jedyną” na poprawę funkcjonowania sektora publicznego⁸⁴. Twierdzą oni, że sprywatyzować można poszczególne i ściśle określone funkcje sterownicze (np. wykonywanie usług), ale samego procesu rządzenia przekazać nikomu nie można. Sektor publiczny lepiej wywiązuje się z takich funkcji jak: regulacje prawne, przestrzeganie zasad równości i spójności społecznej, zapewnienie ciągłości i odpowiedniego poziomu usług publicznych⁸⁵.

Przekazanie uprawnień do świadczenia usług przedsiębiorstwom prywatnym nie jest jednoznaczne ze zrzeczeniem się przez sektor publiczny odpowiedzialności za nie. Sektor publiczny nadal podejmuje decyzje polityczne w niniejszym zakresie, a także niejednokrotnie finansuje ową działalność. Wymaga to istnienia władz publicznych o „wysokiej jakości”. Działania władz nakierowane są na decydowanie i zarządzanie (rządzenie), a nie wykonywanie czy też administrowanie.

Fundamentem zarządzania publicznego było więc stworzenie stosunków rynkowych i konkurencji w procesie świadczenia usług publicznych. Do realizacji tego wykorzystywano różne instrumenty, np. J. Bailey zalicza do nich:

⁸³ A. Zalewski (red.), *op. cit.*, s. 28.

⁸⁴ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994, s. 79.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 80.

- prywatyzację przedsiębiorstw publicznych;
- kontraktowanie usług na podstawie przetargów;
- tworzenie rynków wewnętrznych;
- tworzenie agencji;
- opłaty za usługi⁸⁶.

Przedstawione instrumenty miały pobudzić konkurencję między producentami i dzięki temu poprawić efektywność i jakość usług.

Z kolei D. Osborne i T. Gaebler zaproponowali trzydzieści sześć metod świadczenia usług alternatywnych wobec standardowego systemu przyjętego w organizacjach publicznych, dzieląc je na metody: tradycyjne, innowacyjne i awangardowe⁸⁷ (tabela 1).

Tabela 1. Alternatywne metody świadczenia usług przez sektor publiczny

Metody tradycyjne	Metody innowacyjne	Metody awangardowe
– tworzenie zasad prawnych i ustanawianie sankcji, – regulacja albo deregulacja przepisów, – kontrolowanie i badanie, – udzielanie licencji, – polityka podatkowa, – dotacje, stypendia i zasiłki, – subwencje, – kredyty, – gwarancje kredytowe, – zawieranie umów na usługi.	– koncesjonowanie, – spółki publiczno-prywatne, – spółki publiczno-publiczne, – korporacje <i>quasi</i>-publiczne, – przedsiębiorstwa publiczne, – zamówienia, – ubezpieczenia, – nagrody, – zmiany polityki inwestycyjnej, – pomoc techniczna, – informacja, – informacja o usługach, – ochotnicy, – bony, – opłaty wyrównujące koszty społeczne, – katalizowanie pracy organizacji pozarządowych, – skupienie przywódców organizacji pozarządowych, – nagłaśnianie.	– kapitał załączkowy, – inwestowanie w akcje, – stowarzyszenia dobrowolne, – samopomoc, – rekompensaty, – kierowanie popytem, – sprzedaż, zamiana albo użytkowanie nieruchomości, – przekształcanie rynku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994, s. 61.

Przedstawione propozycje dążą do wspomnianego już przejścia od świadczenia usług do sterowania zmianami i aktywnego kształtowania społeczności.

⁸⁶ J.S. Bailey, *Public Sector Economics – Theory, Policy and Practice*, Macmillan Press Ltd., London 1995, s. 127–132.

⁸⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *op. cit.*, s. 61.

Nasuwa się pytanie, czy proponowane rozwiązania zostały wykorzystane w polskich samorządach. Niestety skala wprowadzonych w okresie transformacji innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania w polskim samorządzie była relatywnie mała.

Na wstępie należy jednak zaznaczyć, że zaproponowane powyżej rozwiązania powstały przede wszystkim na podstawie funkcjonowania sektora publicznego w systemie anglosaskim i nie uwzględniały np. specyfiki polskiego systemu prawnego. Brakowało w Polsce przepisów prawnych umożliwiających funkcjonowanie przedsiębiorstw komunalnych, a także istniały ograniczenia dotyczące podejmowania przez samorząd terytorialny działalności gospodarczej.

Dodatkową barierę we wdrażaniu zarządzania w polskiej administracji publicznej stanowił ograniczony dostęp do odpowiednio przygotowanej (profesjonalnej) kadry, szczególnie widoczny w przypadku samorządu terytorialnego. Niestety, nie zdecydowano się na objęcie ustawą o służbie cywilnej grupy najważniejszych pracowników samorządowych, stanowiących korpus urzędów komunalnych. Nie prowadzono również zatrudnienia kontraktowego.

Warto także zaznaczyć, że nigdy nie doczekał się realizacji pomysł powołania w strukturze administracji urzędu gminy zarządcy gminy (*city manager*). Zarządca taki odpowiedzialny byłby za zarządzanie administracją, ale również w pewnym stopniu zarządzałby gminą jako całością. Rozwiązanie takie ułatwiłoby koncentrację władz gminnych na problemach strategicznych. Poza tym zapewniłoby ciągłość pracy urzędu gminy w trakcie zmian kadencyjnych.

2. Ewolucja zakresu i funkcji sektora publicznego w Polsce do 2004 r.

2.1. Zakres i funkcja sektora publicznego w Polsce Ludowej

Po drugiej wojnie światowej w Polsce stopniowo wprowadzono system socjalistyczny wzorowany na radzieckim, czego przejawem był model gospodarki nakazowo-rozdzielczy, opierający się na przeświadczeniu o wyższości planowej racjonalności nad rynkową. Zgodnie z tym założeniem rynek nie jest w stanie zapewnić optymalnego rozwoju, dlatego też należy to do zadań państwa.

System gospodarczy typu radzieckiego opierał się na: prymacie polityki nad gospodarką, hierarchicznej strukturze aparatu zarządzającego, dominacji nakazów wśród narzędzi zarządzania⁸⁸. W gospodarce nakazowo-rozdzielczej własność prywatna zepchnięta została na margines, jednocześnie likwidacji uległ samorząd terytorialny. Pojęcie własności publicznej stało się synonimem własności państwowej. W praktyce dominacja państwa w gospodarce przejawiała się poprzez:

- przejęcie przez państwo przeważającej części środków produkcji;
- zredukowanie rynku i mechanizmu rynkowego na rzecz centralnego planowania i zarządzania;
- podporządkowanie działalności przedsiębiorstw realizacji celów i zadań narzucanych przez centralny aparat biurokratyczny;
- w miejsce bodźców ekonomicznych wzrost produkcji dokonywał się na podstawie administracyjnie wyznaczanych wskaźników, norm i np. współzawodnictwa pracy⁸⁹.

Podstawą prowadzonej działalności gospodarczej stał się plan. Podmiotom gospodarczym przydzielano konkretne zadania oraz środki na ich wykonanie, redukując tym samym do minimum oddziaływanie na gospodarkę parametrów ekonomicznych. Przedsiębiorstwa zostały ubezwłasnowolnione jako podmioty gospodarcze, a najważniejsze decyzje dotyczące produkcji, inwestycji, zatrudnienia, zaopatrzenia, zbytu, i płac podejmowały centralne władze polityczno-gospodarcze. Wykonanie planu, a nie rentowność stanowiło główne kryterium oceny przedsiębiorstwa. Dążenie do wykonania pla-

⁸⁸ J. Beksiak, *op. cit.*, s. 33.

⁸⁹ M. Struś, *Cel i zakres interwencji państwa w życie gospodarcze kraju w XX w.*, [w:] J. Kociszewski (red.), *Studia i materiały z nowej historii gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 101.

nu za wszelką cenę doprowadzało w wielu przypadkach do marnotrawstwa przyznanych środków, nie ważyło to jednak na losie przedsiębiorstwa, ponieważ straty pokrywało państwo.

Metody nakazowo-rozdzielcze były stosowane w planowaniu i zarządzaniu. Szerokie uprawnienia decyzyjne nadano centralnym zarządom, które przekazywały zadania do wykonania podmiotom niższego rzędu. Podstawowym celem działalności przedsiębiorstw nie był już zysk, lecz wykonywanie zadań wynikających z narodowego planu gospodarczego⁹⁰.

Pamiętać należy, iż zmiany w Polsce zachodziły stopniowo i obejmowały zarówno przemiany administracyjne, jak i gospodarcze. Etap pierwszy (1944–1949) – przejściowy – opierał się na zetatyzowanej gospodarce wielosektorowej. Odtworzono samorząd terytorialny, chociaż kompetencje jego stopniowo przejmowały Rady Narodowe. W etapie drugim (1950–1989) nastąpiła centralizacja administracji publicznej. Państwo dążyło do przejścia funkcji monopolisty w ramach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, planowanej i zarządzanej dyrektywnie. Gospodarka ta podlegała wprowadzie pewnym modyfikacjom, jednakże nie naruszały one dominacji funkcji właścicielskiej i regulacyjnej państwa.

W okresie Polski Ludowej nastąpiły trzy istotne zmiany podziału administracyjnego kraju (1945 r., 1950 r., 1975 r.) (tabela 2).

Tabela 2. Zmiany podziału administracyjnego Polski w okresie PRL

Rok	Województwa	Powiaty		Gminy		
		ogółem	grodzkie	ogółem	miejskie	wiejskie
1939	16 oraz wydzielona Warszawa	264	23	3 736	603	3133
1945	14 oraz wydzielone Warszawa i Łódź	299	29	3 709	703	3006
1950	17 oraz wydzielone Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław	371	76	9 519	729 45 osiedli	8790
1975	49	–	–	2 365	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

Tak częste i poważne zmiany powodowały brak ciągłości administracyjnej zwłaszcza w przypadku dużych jednostek terytorialnych. W konsekwencji utrudniało to nawiązanie więzi społecznych i gospodarczych w ramach regionów. Zmiany zakresu i funkcji sektora publicznego w poszczególnych etapach w okresie PRL-u przedstawione zostały poniżej.

⁹⁰ Uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 12 maja 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej przedsiębiorstw uspołecznionych przemysłu kluczowego oraz dekret z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz. U. z 1960 r., Nr 18, poz. 111).

2.1.1. Rozwój sektora publicznego w warunkach zetatyzowanej gospodarki wielosektorowej

W wyniku drugiej wojny światowej Polska zmuszona została do przeprowadzenia industrializacji w typie socjalistycznym charakteryzującej się:

- prymatem rozbudowy przemysłów wytwarzających środki produkcji i wiążącym się z tym stałym ograniczeniem konsumpcji;
- centralnym planowaniem i zarządzaniem nakazowo-rozdzielczym;
- rozbudową aparatu administracji państwowej i gospodarczej w celu zapewnienia hierarchicznej koordynacji i kontroli organizowanej od góry;
- silnym zaangażowaniem się partii w decyzje produkcyjno-ekonomiczne, a także działalnością ideologiczną i wychowawczą;
- brakiem niezależnych instytucji demokracji ekonomicznej⁹¹.

Proces ten odbywał się stopniowo. W latach 1944–1949 funkcjonowała gospodarka trójsektorowa, współistniała własność prywatna, spółdzielcza i państwowa. Początkowo nastawiono się na stopniową modyfikację systemu, jednak od 1947 r. zaczął się wyraźny nacisk Związku Radzieckiego na ujednolicenie polityki gospodarczej.

Program gospodarczy nowej władzy zawierał Manifest PKWN ogłoszony 22 lipca 1944 r. Przewidywał on przywrócenie odebranej przez Niemców własności należącej do chłopów, rzemieślników, drobnej i średniej burżuazji oraz instytucji politycznych i Kościoła, a także konfiskatę własności niemieckiej. Manifest nie przesądzał przyszłej formy własności wielkich przedsiębiorstw, nie zawierało w nim postulatów nacjonalizacyjnych. Praktyka wyglądała jednak inaczej, a wkrótce podjęto kroki prawne legalizujące prowadzoną nacjonalizację.

Państwo na mocy dekretu z 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych oraz ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁹² przejęło bez odszkodowania przedsiębiorstwa należące do Rzeszy i Wolnego Miasta Gdańska oraz ich obywateli, spółek przez nich kontrolowanych i zdrajców narodu polskiego, natomiast za odszkodowaniem przejęło zakłady w 17 najważniejszych gałęziach przemysłu i inne, zatrudniające więcej niż 50 pracowników na jedną zmianę. Akcja upaństwowienia realizowana była przez powołaną w kwietniu 1946 r. Główną Komisję do Spraw Upaństwowienia Przemysłu oraz komisje wojewódzkie. Do końca 1948 r. upaństwowiono 5870 przedsiębiorstw. Działalność sektora państwowego doprowadziła do spadku w latach 1946–1949 liczby przedsiębiorstw prywatnych z 15,7 tys. do 9 tys., tj. o ok. 43%. Znamienny jest fakt, że właściciele nacjonalizowanych przedsiębiorstw nie otrzymali za utracone mienie

⁹¹ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001, s. 116–117.

⁹² Dz. U. z 1946 r., Nr 3, poz. 17.

odszkodowania, chociaż było ono prawnie przewidziane, gdyż nie zostały wydane przepisy regulujące niniejszą kwestię.

Wraz z nacjonalizacją przemysłu państwo przejęło sektor bankowy, nie został on jednak, jak to powszechnie się sądzi, znacjonalizowany, lecz zlikwidowany za pomocą środków ekonomiczno-administracyjnych. Początkowo uniemożliwiono bankom prywatnym wymianę posiadanej waluty okupacyjnej, a następnie większości banków cofnięto koncesje. W wyniku wojny majątek banków uległ uszczupleniu, tak że ich zobowiązania znacznie przekraczały wysokość aktywów. Stanowiło to podstawę do postawienia ich w stan likwidacji. W wyniku prowadzonej polityki ukształtował się system monobanku podporządkowany państwu.

Dalsze ograniczenie sektora prywatnego objęło handel. W 1947 r. Polska Partia Robotnicza (PPR) wystąpiła z programem „Bitwa o handel”, czyli programem likwidacji w Polsce handlu prywatnego oraz zastąpienia go siecią placówek handlowych należących do państwa. Program zapoczątkowało wystąpienie H. Minca na plenum KC PPR 13 i 14 kwietnia 1947 r. Oficjalnym uzasadnieniem jego wprowadzenia było przeciwdziałanie pogarszającej się sytuacji rynkowej. Winą za zaistniałą sytuację obciążono prywatnych przedsiębiorców. Walka z handlem prywatnym prowadzona była poprzez:

- utworzenie w 1947 r. Biura Cen, które dopuszczało maksymalne marże i ceny;
- powołanie Komisji Nadzwyczajnej do Walki z Nadużyciami, która czuwała nad przestrzeganiem przepisów odnośnie do cen i marż;
- nałożenie wygórowanych podatków na kupców;
- koncesjonowanie działalności handlowej.

Poza tym podporządkowano państwu spółdzielnie, część z nich likwidując. W wyniku prowadzonej działalności do końca 1949 r. liczba sklepów prywatnych zmniejszyła się o ok. 40%, a obroty sektora uspołecznionego wzrosły do 56% całości obrotów handlu wewnętrznego.

Istotną formą oddziaływania państwa na stosunki gospodarcze było planowanie, czego wyrazem było powstanie takich instytucji jak: Centralny Urząd Planowania (listopad 1945 r.), przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów, oraz Główny Urząd Planowania Przestrzennego (1945 r.). W wyniku ich działania powstał trzyletni Plan Odbudowy Gospodarczej. W 1948 r. doszło do tzw. dyskusji cupowskiej, w wyniku której instytucje te zostały zlikwidowane, a na ich miejsce w 1949 r. powołano Państwową Komisję Planowania Gospodarczego.

Równoległe ze zmianami gospodarczymi zachodziły przekształcenia w zakresie funkcjonowania i kształtu samego sektora publicznego. Wyrazem tego było ograniczanie uprawnień samorządu terytorialnego na rzecz administracji państwowej. Pierwsze ograniczanie uprawnień samorządu terytorialnego nastąpiło już w 1944 r. w wyniku po-

wstania rad narodowych⁹³. Choć ustawodawstwo w tym zakresie nie tworzyło spójnej całości, to jednak wynikało z niego, iż rady narodowe posiadają nadrzędną pozycję w stosunku do terenowych organów administracji. Pozycję rad potwierdziła znowelizowana ustawa o radach narodowych (3 stycznia 1946 r.), w której określono rady jako organy kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi.

W konsekwencji tych działań powstał dualizm administracji terenowej, w którym rady narodowe były zarówno organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego, jak i organami planującymi całość działalności publicznej oraz kontrolującymi całość administracji terenowej.

Działalność państwa w latach 1945–1949 doprowadziła z jednej strony do centralizacji administracji publicznej, czego wyrazem była ostateczna likwidacja samorządu terytorialnego w 1950 r., z drugiej zaś osłabiła własność prywatną, umożliwiając tym samym wprowadzenie wzorowanej na Związku Radzieckim gospodarki nakazowo-rozdzielczej.

2.1.2. Zakres i funkcja sektora publicznego w gospodarce nakazowo-rozdzielczej

Ugruntowanie dominującej pozycji w kraju pozwoliło ówczesnym władzom państwowym odrzucić założenia zetatyzowanej gospodarki wielosektorowej i przejść do gospodarki nakazowo-rozdzielczej.

System ten na płaszczyźnie makroekonomicznej prowadził do eliminacji rynku i konkurencji, zniekształcenia struktury kosztów, cen i wymiany, wymuszonych negatywnych dostosowań strukturalnych w sektorach i regionach, braku mobilności zasobów i czynników wytwórczych, zaniku inicjatywy i ducha przedsiębiorczości⁹⁴. W aspekcie regionalnym model ten cechował się:

- preferowaniem wielkiej skali produkcji, zwłaszcza przemysłowej, w efekcie nastąpił większy niż w krajach o gospodarce rynkowej udział dużych obiektów w produkcji. Duża koncentracja branżowa prowadziła do zniekształceń struktur regionalnych. W rezultacie często istniały miasta i regiony o rynkach pracy zmonopolizowanych przez monokultury branżowe i wielkie przedsiębiorstwa państwowe, gdzie trudności gospodarcze danej branży czy przedsiębiorstwa prowadziły do zakłóceń rozwoju miast czy regionów (np. Wałbrzych);
- traktowaniem układu regionalnego i lokalnego jako szczebli administracji centralnej, połączone z brakiem samorządów terytorialnych. Skutkowało to niemoż-

⁹³ Dekret z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej, ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, dekret z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

⁹⁴ J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski...*, s. 7–8.

nością prowadzenia polityki intraregionalnej i pośrednio zmiennością podziałów terytorialnych;

- realizowaniem zarówno w skali kraju, jak i całej Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, narzuconej specjalizacji produkcji. W sferze rozwoju regionalnego nastąpiło ograniczenie powiązań między krajami sąsiedzkimi, nieefektywna kooperacja i wymiana gospodarcza oparta głównie na eksploatacji zasobów naturalnych oraz nadmiernym rozwoju przemysłu ciężkiego, a zwłaszcza militarnego;
- dewastacją środowiska naturalnego, wynikającą ze zniekształconego rachunku ekonomicznego traktującego zasoby naturalne jako tzw. dobra wolne, niemające ceny;
- relatywnie niską skalą rozpiętości regionalnych w porównaniu z krajami o gospodarce rynkowej znajdujących się na podobnym poziomie rozwoju. Był to rezultat znacznego transferu środków z regionów bogatszych do biednych oraz polityki zmierzającej do unifikacji struktur regionalnych kraju⁹⁵.

Wraz ze zmianami gospodarczymi spowodowanymi przechodzeniem do gospodarki nakazowo-rozdziałowej następowały przekształcenia w sferze administracyjnej, w tym zmieniał się podział terytorialny kraju. W myśl zasady centralizmu demokratycznego zlikwidowano tradycyjne organy administracyjne, tworząc jednolity system administracji terytorialnej.

Jak już wspomniano, ustawa z 20 marca 1950 r. ostatecznie zniosła samorząd terytorialny, wprowadzając zamiast niego system rad narodowych, który z pewnymi zmianami przetrwał do 1989 r. Opierał się on na centralizacji obejmującej sferę zarówno administracyjną, jak i gospodarczą. Organizację państwa oparto na systemie sektorów gospodarczych. Każdy minister był nie tylko organem władzy państwowej, ale równocześnie stał na czele hierarchicznej struktury organizacyjnej danego sektora. Resortowi podlegały centralne zarządy czy też zjednoczenia grupujące poszczególne przedsiębiorstwa państwowe.

Struktury administracji państwowej zarówno ogólnej, jak i gospodarczej zorganizowane były w formie hierarchicznej, dotyczyło to także administracji terenowej. Stworzona została koncepcja podwójnego podporządkowania, w myśl której władze lokalne reprezentowały jednocześnie interesy lokalne i interesy państwa. Koncepcja ta pomijała fakt, że interesy lokalne nie zawsze są tożsame z interesem państwa.

Rady narodowe tworzyły hierarchiczną piramidę z Radą Państwa na szczycie. W rezultacie rada wyższego szczebla miała uprawnienia władcze w stosunku do rady niższego szczebla. Organy wykonawcze rad były również podwójnie podporządkowane. Z jednej strony podlegały one radom, z drugiej funkcjonowały w strukturach branżo-

⁹⁵ *Ibidem*, s. 8–9.

wych, w ten sposób poszczególne wydziały szczebla gminnego podlegały odpowiednim wydziałom powiatów i województw, a te z kolei odpowiednim ministerstwom.

W praktyce każde ministerstwo miało własne administracje terenowe. Zaznaczyć należy, iż władze lokalne nie miały osobowości prawnej, jak również własnego majątku. Zarządzały jedynie majątkiem państwowym, a ich budżet stanowił składnik budżetu państwa⁹⁶. Oczywiście jest, że w tej sytuacji nie mogły one prowadzić własnej polityki regionalnej i lokalnej. Jak wspomniano na wstępie, system ten ewoluował. Najistotniejsze przeobrażenia nastąpiły w latach 1973–1975. Zmieniono wówczas podział administracyjny kraju. Z dniem 1 czerwca 1975 r. weszła w życie reforma podziału administracyjnego⁹⁷ – utworzono 49 województw (województwo: białkopodlaskie, białostockie, bielskie, bydgoskie, chełmskie, ciechanowskie, częstochowskie, elbląskie, gdańskie, gorzowskie, jeleniogórskie, kaliskie, katowickie, kieleckie, konińskie, koszalińskie, krakowskie [miejskie], krośnieńskie, legnickie, leszczyńskie, lubelskie, łomżyńskie, łódzkie [miejski], nowosądeckie, olsztyńskie, opolskie, ostrołęckie, pilskie, piotrkowskie, płockie, poznańskie, przemyskie, radomskie, rzeszowskie, siedleckie, sieradzkie, skierniewickie, ślęskie, suwalskie, szczecińskie, tarnobrzyskie, tarnowskie, toruńskie, wałbrzyskie, warszawskie, włocławskie, wrocławskie, zamojskie, zielonogórskie), likwidując jednocześnie powiaty. Zmieniono także strukturę władz terenowych, rozdzielając funkcje uchwałodawcze od wykonawczych. Poprzednio organem wykonawczym było prezydium rady narodowej, które działało jako organ kolektywny. Przewodniczący prezydium pełnił jednocześnie obowiązki przewodniczącego rady. Po reformie wójt, burmistrz czy prezydent miasta stali się jednoosobowymi organami wykonawczymi. Przewodnictwo rad objęli odrębni przewodniczący. Wzmacniało to nadzór władz centralnych nad władzami terenowymi, gdyż organ jednoosobowy jest bardziej podatny na naciski niż organ kolegiálny.

Stwierdzić należy, iż nowy podział terytorialny państwa nie naruszał cech funkcjonującego systemu. Odbił się on jednak niekorzystnie na kształtowaniu świadomości regionalnej, ograniczając więzy wewnątrz regionu. Jako przykład posłużyć może sytuacja Dolnego Śląska podzielonego na cztery województwa (jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie i wrocławskie).

Z upływem lat system ten okazywał się coraz bardziej nieefektywny. Scentralizowane kierowanie gospodarką hamowało jej rozwój, co w konsekwencji wpływało na obniżenie poziomu rozwoju i życia ludności. Doprowadziło to ostatecznie do upadku gospodarki nakazowo-rozdzielczej i konieczności ponownego zdefiniowania funkcji i zakresu sektora publicznego w gospodarce.

⁹⁶ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000, s. 22.

⁹⁷ Dz. U. z 1975 r., Nr 16, poz. 91.

Pamiętać należy, że w okresie Polski Ludowej, zwłaszcza w latach 80. XX w. w środowiskach opozycyjnych podejmowane były badania nad przyszłością sektora publicznego w Polsce, w tym nad ideą reformy samorządowej. W rezultacie prowadzonych prac w 1988 r. powstał dezyderat zawierający żądania dotyczące samorządności lokalnej. Zawierał on osiem podstawowych punktów:

- odrzucenie konstytucyjnej zasady jednolitości władzy państwowej i uznanie, że władze lokalne reprezentują jedynie interesy społeczności lokalnych;
- stworzenie nowego, w pełni demokratycznego prawa wyborczego;
- przyznanie gminom osobowości prawnej i prawa do posiadania własności;
- stworzenie stabilnego, przejrzystego i kontrolowanego systemu zasilania budżetów lokalnych, eliminującego arbitralne decyzje administracji państwowej;
- ograniczenie interwencji władz państwowych w sprawy lokalne jedynie do kontroli legalności decyzji władz gminnych;
- przeniesienie lokalnej administracji państwowej pod kontrolę władz gminnych;
- uznanie uprawnień władz lokalnych do tworzenia stowarzyszeń i związków celowych;
- umożliwienie władzom gminnym zaskarżania decyzji władz państwowych przed sądami powszechnymi⁹⁸.

Dokument ten stał się podstawą prac nad reformą samorządową w Polsce, efektem czego były rozwiązania przyjęte w 1990 r.

2.2. Decentralizacja sektora publicznego po 1989 r.

Upadek gospodarki nakazowo-rozdzielczej i związane z tym przejście do gospodarki rynkowej, jak również perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej spowodowały nie tylko konieczność przekształceń sektora publicznego w sferze gospodarczej, ale przede wszystkim organizacyjnej. Na plan pierwszy wysunął się problem reformy administracji publicznej (faktycznie państwowej). Szczególnie istotną kwestią było utworzenie samorządu terytorialnego. Reforma samorządowa przebiegała etapami. Początkowo w 1990 r. utworzono samorząd terytorialny na poziomie gminy, a w 1998 r. także powiatu i województwa.

Reforma samorządowa wiązała się z przejściem części uprawnień dotychczas zarezerwowanych dla sektora państwowego przez sektor samorządowy. Szczególnie istotne było przejście odpowiedzialności za rozwój regionalny przez samorząd wojewódzki. Równocześnie z kształtowaniem się samorządu terytorialnego podjęto próbę reform ad-

⁹⁸ J. Reguński, *Polski samorząd po dziesięciu latach*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 18–19.

ministracji rządowej, wyrazem czego była przeprowadzona w 1997 r. reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu.

Z punktu widzenia rozwoju samorządności istotne jest, że decentralizacji administracji publicznej nie towarzyszyła decentralizacja finansów. W konsekwencji doprowadziło to do stanu, w którym formalnie niezależny samorząd, chcąc realizować politykę rozwoju lokalnego, a zwłaszcza regionalnego, skazany był na wydatną pomoc państwa, kontrolującego kierunki zmian w gminie i w regionie.

Jednocześnie z przekształceniami administracji publicznej następowały przemiany gospodarcze prowadzące do zmniejszenia bezpośredniego oddziaływania sektora publicznego na gospodarkę na rzecz metod pośrednich, takich jak regulacje i planowanie. W konsekwencji zmniejszał się zakres sektora publicznego w gospodarce.

Reasumując, przeobrażenia sektora publicznego zmierzały do wzrostu znaczenia samorządu kosztem administracji państwowej, chociaż zmiany hamowane były przez brak decentralizacji środków finansowych. Widoczne było także wycofywanie się sektora publicznego z bezpośredniej działalności gospodarczej (poprzez np. prywatyzację). Jednocześnie nastąpiła redefinicja planowania, które stało się nieodzowną częścią funkcjonowania zwłaszcza samorządu gminnego i wojewódzkiego (strategie rozwoju, plany zagospodarowania przestrzennego).

2.2.1. Odtworzenie samorządu terytorialnego w 1990 r.

W wyniku obrad Okrągłego Stołu (rozpoczętych 6 lutego 1989 r.) oraz wyborów do sejmu (4 czerwca 1989 r.), doszło do utworzenia demokratycznego państwa polskiego. Jednym z jego najważniejszych elementów stał się samorząd terytorialny. W *exposé* ogłoszonym w sejmie we wrześniu 1989 r. premier Tadeusz Mazowiecki zapowiedział powstanie samorządu, z którym, jak mówił, „wiążemy nadzieje na wyzwolenie ogromnej energii obywatelskiej spętanej do niedawna poczuciem bezsilności wobec państwowej biurokracji i centralnych dyrektyw”. W znowelizowanej 29 grudnia 1989 r. Konstytucji PRL umieszczono zapis o zagwarantowaniu przez Rzeczpospolitą Polską udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy (art. 5)⁹⁹.

W rezultacie po latach nieobecności demokratycznego modelu sprawowania władzy lokalnej w 1990 r. samorząd terytorialny został w warunkach polskich reaktywowany. Prawne podstawy jego funkcjonowania regulowała ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (do 1999 r. ustawa ta nosiła nazwę o samorządzie terytorialnym)¹⁰⁰.

⁹⁹ I. Lewandowska-Malec, *Samorząd terytorialny w Polsce. Zarys wykładu, kazusy, wybór źródeł*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2007, s. 19–20.

¹⁰⁰ Tytuł ustawy zmieniony został z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126).

Wprowadzenie samorządu terytorialnego na poziomie gminy miało doniosłe znaczenie. Doprowadziło do rozbicia jednolitego do tej pory sektora publicznego (państwowego), będącego fundamentem monopolu państwa realnego socjalizmu. Powstała sfera spraw publicznych wyłączona spod zwierzchnictwa rządu. Nastąpił również podział majątku państwowego pomiędzy władzę rządową i samorządową, w rezultacie czego powstała własność komunalna.

Należy także pamiętać, że reforma samorządowa doprowadziła do rozwoju demokracji w Polsce, ponieważ wybory komunalne z 1990 r. były pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w kraju. Jednocześnie reaktywowanie samorządu terytorialnego umożliwiło Polsce przystąpienie do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, było więc ważnym etapem na drodze integracji Polski z Unią Europejską.

W wyniku przeprowadzonej reformy samorząd gminny stał się fundamentem ustroju państwa. Gminom przekazano prawo, ale też obowiązek wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Równocześnie podziałowi na administrację samorządową i rządową nadano rangę konstytucyjną, nowelizując obowiązującą Konstytucję¹⁰¹. W Konstytucji zagwarantowano, iż samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie (art. 43), gmina natomiast posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym (art. 44 ust. 1). Rangę samorządu terytorialnego potwierdził w 1992 r. art. 70 ust. 2 Małej Konstytucji¹⁰². Ostatecznie istnienie samorządu terytorialnego jako trwałego elementu ustroju państwa zagwarantowała Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.

Wspomniana powyżej ustawa o samorządzie gminnym będąca swoistą „konstytucją samorządową” przesądziła o charakterze i wielkości gmin. Gminę miały tworzyć wspólnoty mieszkańców na określonym terytorium, zdolne do rozwiązywania spraw lokalnych. Wynikiem przyjęcia takiej koncepcji było stwierdzenie, że wielkość gmin powinna wynikać ze zdolności do wykonywania zadań rozwojowych, a to oznaczało, iż gminy powinny być relatywnie duże. Opierając się na powyższych rozwiązaniach, wprowadzono w 1990 r. 2383 gminy. Do 1998 r. ich liczba wzrosła do 2489¹⁰³. Mała fluktuacja liczby gmin uznana została przez reformatorów za potwierdzenie przyjętego założenia co do wielkości gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym określiła organizację i zadania gminy. Funkcjonowanie gminy zgodnie z art. 11a powyższej ustawy opierało się na dwóch organach: ra-

¹⁰¹ Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 94. Uwaga uchylona z dniem 8 grudnia 1992 r.

¹⁰² Ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426). Ustawa obowiązywała od 8 grudnia 1992 r. do 16 października 1997 r.

¹⁰³ J. Regulski, *Samorząd...*, s. 187.

dzie gminy – organie stanowiącym – i wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) – organie wykonawczym.

Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie była (i jest) rada gminy. Kadencja rady gminy trwała cztery lata. Na jej czele stał przewodniczący rady i od jednego do trzech wiceprzewodniczących wybieranych w głosowaniu tajnym spośród rady gminy bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy jej ustawowego składu.

Rada gminy obraduje na sesjach nie rzadziej niż raz na kwartał. Do zadań rady gminy należą wszystkie sprawy w zakresie działania gminy z zastrzeżeniem ustawowych wyjątków. W szczególności rada gminy określa zasady organizacji i kierunki działania gminy (statut gminy); wyznacza formy i płaszczyzny współpracy z innymi gminami i organami administracji rządowej. Radzie gminy zagwarantowano także wyłączność w zakresie uchwalania budżetu oraz rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu. Istotną kompetencją rady gminy jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych. Rada gminy w formie uchwały decyduje o tworzeniu jednostek organizacyjnych należących do struktur gminnych, jak i mających odrębną podmiotowość, a prowadzących działalność z zakresu gospodarki komunalnej.

Organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)¹⁰⁴ realizujący swoje zadania poprzez urząd gminy. Organizację i zasady funkcjonowania tego urzędu określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę gminy na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powołuje i odwołuje swoich zastępców oraz określa ich liczbę, przy czym liczba zastępców nie może być większa niż: jeden w gminach do 20 tys. mieszkańców, dwóch w gminach do 100 tys. mieszkańców, trzech w gminach do 200 tys. mieszkańców i czterech w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców. Do 2002 r. wójt (burmistrz, prezydent miasta) tak jak i cały zarząd gminy wybierany był przez radę gminy w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Niedotrzymanie tego terminu powodowało z mocy prawa rozwiązanie rady gminy. Od 2002 r. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wybierany jest w wyborach bezpośrednich¹⁰⁵. Zmiana ta miała na celu usprawnienie funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, w tym stworzenie lepszych szans na optymalne wykorzystanie potencjału materialnego i społecznego będącego w dyspozycji społeczności lokalnych. Jako argument za bezpośrednimi wyborami wójta (burmistrza, prezydenta

¹⁰⁴ Pierwotnie organem wykonawczym w gminie był zarząd gminy.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 z późn. zm.). Ustawa uchylona z dniem 1 sierpnia 2011 r.

miasta) podawano również, że: „istnieje potrzeba wzmocnienia pozycji organu wykonawczego gminy i zmniejszenia jego uzależnienia od konstelacji politycznej organu stanowiącego. Umożliwi to jednoznaczne spersonifikowanie kompetencji i odpowiedzialności. Propozycja ta powinna przyczynić się do profesjonalizacji kadr administracji samorządowej, umożliwienia prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej i zmniejszenia uzależnienia awansów od poparcia politycznego”¹⁰⁶.

Na uzasadnienie bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przytaczano następujące argumenty: odpartyjnienie samorządu terytorialnego i przełamanie monopolu dużych partii politycznych; wybrany tą drogą organ wykonawczy posiada mandat do rządzenia i nie jest zakładnikiem rady gminy; bezpośrednia odpowiedzialność przed wyborcami; aktywizacja społeczności lokalnych; silniejsza pozycja organu wykonawczego¹⁰⁷. Przeciwnicy powyższego rozwiązania ostrzegali przed paraliżem samorządu gminnego i w konsekwencji zarządem komisarycznym. Podkreślali także osłabienie pozycji rady gminy zwłaszcza w zakresie kompetencji kontrolnych. Kolejnym argumentem przeciwko bezpośrednim wyborom wójta (burmistrza, prezydenta miasta) był wzrost zagrożenia korupcyjnego¹⁰⁸.

Z perspektywy lat uznać należy, iż wprowadzenie bezpośredniego wyboru organu wykonawczego w gminie okazało się rozwiązaniem słusznym. Nie sprawdziły się prognozy ostrzegające przed problemami wynikającymi ze współpracy organów uchwałodawczego z wykonawczym prowadzącymi do ustanawiania zarządów komisarycznych. Równocześnie stworzono warunki do kreowania lokalnych liderów, sprawnych menedżerów, zdolnych zarówno wyznaczać kierunki rozwoju gminy, jak i sprawnie nią zarządzać.

Organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady i zadania gminy określone w ustawach, w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposób ich wykonania, gospodaruje mieniem komunalnym, realizuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a także wykonuje zadania zlecone.

Reforma samorządowa z 1990 r., wprowadzając samorząd terytorialny na szczeblu lokalnym, równocześnie określiła zakres zadań gmin. Do zadań gmin zaliczono wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawa wprowadziła podział zadań realizowanych przez samorząd gminny na zadania własne i zlecone. Zadania własne wynikały wprost z ustaw i były tam sprecyzowane jako obowiązkowe funkcje samorządu gminnego, za wykonanie których ponosi on pełną odpowiedzialność prawną i finansową.

¹⁰⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy (druk nr 154) przedstawiony przez posła Witolda Gintowt-Dziewałtowskiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 grudnia 2001 r., Kronika Sejmowa Nr 10 (101) III kadencja.

¹⁰⁷ E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, s. 75–76.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 77.

Wykonanie ustawowych obowiązków mogło być wsparte finansowo dotacjami celowymi i subwencjami z budżetu państwa. Przewidziano także możliwość nałożenia na gminę obowiązku realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu czynności rejestracyjnych ruchu ludności, organizacji i przeprowadzania wyborów powszechnych, referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej mogły być także wykonywane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Na realizację zadań zleconych gminy miały otrzymywać środki niezbędne do ich realizacji.

Zadania własne gminy, jak zostało wspomniane, realizowane są we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Polegają one przede wszystkim na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie m.in. ładu przestrzennego; ochrony środowiska; dróg gminnych, ulic, mostów, placów, organizacji ruchu drogowego; gospodarki wodno-ściekowej, utrzymywania czystości, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia i pomocy społecznej; komunalnego budownictwa mieszkaniowego; kultury i oświaty; kultury fizycznej; targowisk i hal targowych; zieleni komunalnej i zadrzewienia, cmentarzy komunalnych; utrzymywania obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; porządku publicznego¹⁰⁹.

Szczegółowe zadania gminy wynikały z ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej, określonych w ustawach szczególnych oraz innych obowiązujących aktach prawnych¹¹⁰. Jak wynika z powyższego, zadania gminy koncentrowały się wokół zadań z zakresu użyteczności publicznej. Również działalność gospodarczą samorządu gminnego zdefiniowano jako działalność o charakterze użyteczności publicznej, której głównym celem jest zaspokajanie bytowych potrzeb mieszkańców oraz działalność nastawiona na zwiększanie dochodów budżetów gminy, pod warunkiem że prowadzenia takiej działalności wymagają potrzeby społeczne.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina mogła prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w formie spółki prawa handlowego i tylko w przypadku łącznego zaistnienia dwóch warunków: niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym i równocześnie występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływają ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań oraz środków prawnych wynikających z obowiązujących przepisów nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a zwłaszcza do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub ograniczenia bezrobocia.

¹⁰⁹ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 16–17.

¹¹⁰ Dz. U. z 1990 r., Nr 34, poz. 198 z późn. zm.

Reforma samorządowa wpłynęła również na funkcjonowanie gospodarki komunalnej. W okresie poprzedzającym reformę samorządową usługi komunalne prowadzone były przede wszystkim przez przedsiębiorstwa państwowe uzależnione od terenowych organów władzy. Działały one na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. W skali kraju funkcjonowało ponad 800 przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim byli naczelnicy miast i gmin, oraz ponad 150 przedsiębiorstw znajdujących się w gestii wojewody, realizujących zadania z zakresu usług komunalnych¹¹¹. Majątek tych przedsiębiorstw stał się podstawą funkcjonowania podmiotów gminnych. Było to wynikiem przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że majątkiem gminy staje się to, czym dotychczas zarządzały rady narodowe.

W rezultacie art. 5 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stanowił, że jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:

- rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia podstawowego;
- przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone powyżej pełnią funkcję organu założycielskiego;
- zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1,

staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem gmin.

Gminom przekazano także składniki mienia państwowego będącego w gestii wojewódzkich rad narodowych, urzędów wojewódzkich, jak również przedsiębiorstw i zakładów im podporządkowanych, jeśli było ono niezbędne do wykonywania ich zadań.

Równocześnie w ustawie przewidziano wyłączenia z komunalizacji. Dotyczyło to mienia: służącego do wykonywania zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej lub sądów; należącego do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim; użytkowanego przez przedstawicielstwa dyplomatyczne, instytucje międzynarodowe, Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe. Wcześniej na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 9 lipca 1989 r. wyłączono z komunalizacji 69 jednostek, w tym 42 jednostki związane z rolnictwem, a także mienie Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch”.

Nabywając mienie komunalne, gminy wyposażone zostały w uprawnienia właścicielskie. W zasadzie ustawodawca przyznał gminie swobodę przy wyborze sposobu realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Ustawa nie określiła form, w jakich działalność ta mogła być prowadzona, ograniczając się do stwierdzenia, że „gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach zakładu bu-

¹¹¹ J. Regulski, *Samorząd...*, s. 235.

dżetowego lub spółek prawa handlowego”. Użycie sformułowania „w szczególności” nie pozbawiło gminy możliwości wyboru innej formy prowadzenia działalności, jak zlecanie zadań obcym jednostkom na podstawie umów cywilno-prawnych.

Jednocześnie jednak gminy zobligowane zostały do przekształceń przejętych przedsiębiorstw, gdyż ich status nie był adekwatny do zaistniałej sytuacji. Ostatecznie nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹¹². Zgodnie z art. 14 ust. 1 niniejszej ustawy przedsiębiorstwa, dla których do dnia 30 czerwca 1997 r. rada gminy nie wybrała nowej formy organizacyjnej, z dniem 1 lipca 1997 r. zostały z mocy prawa przekształcone w jednoosobowe spółki gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania zahamowało proces przekształcania dawnych przedsiębiorstw komunalnych w zakłady budżetowe.

Jak już wspomniano, podstawowymi formami organizacyjnymi, za pomocą których gmina realizowała swoje zadania, zwłaszcza o charakterze gospodarczym, były spółki z udziałem gminy i zakłady budżetowe. Spółki z udziałem gminy, w tym jednoosobowe spółki gminy, są osobami prawnymi działającymi we własnym imieniu i na własne ryzyko. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania, a one nie odpowiadają za zobowiązania gminy. Gmina jako właściciel lub współwłaściciel spółki działa za pośrednictwem swoich organów na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Gmina jako wspólnik zachowuje wszystkie uprawnienia wynikające z przepisów prawa handlowego (jak prawo do zysku lub dywidendy), ciężar na niej też wszelkie wynikające stąd obowiązki.

Zakład budżetowy działał na podstawie przepisów prawa budżetowego. Nie posiadał on osobowości prawnej. Zakład tworzyła rada gminy. Podstawą jego funkcjonowania był roczny plan finansowy. Osiągnięte nadwyżki budżetowe lub otrzymane, a nie zrealizowane dotacje przekazywane były do budżetu gminy. Zakład budżetowy z racji braku osobowości prawnej prowadził działalność w granicach udzielonego przez organy gminy pełnomocnictwa. Gmina była w pełni odpowiedzialna za zobowiązania zakładu budżetowego.

W początkowym okresie prawo podatkowe sprzyjało tworzeniu zakładów budżetowych. Były one zwolnione od podatku dochodowego i podatku od wzrostu wynagrodzeń. Od stycznia 1992 r. preferencje te zostały cofnięte. Jednak przekształcenia zakładów budżetowych w spółki gminy nadal były hamowane przepisami podatkowymi. Na mocy ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym¹¹³ wniesienie raportu rzeczowego do spółki gminy traktowane było jako czynność prawna podlegająca opodatkowaniu VAT. W praktyce uniemożliwiło to tworzenie

¹¹² Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

¹¹³ Dz. U. z 1993 r., Nr 11, poz. 50 z późn. zm. Ustawa uchylona z dniem 1 maja 2004 r.

spółek dysponujących majątkiem gminy, przeznaczonych do wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Mankamentem zakładu budżetowego był fakt, iż nie dokonywał on obligatoryjnych odpisów od majątku trwałego. Z jednej strony powodowało to, że amortyzacja nie zwiększała kosztów działalności zakładu, umożliwiając świadczenie tańszych usług, z drugiej zaś brak odpisów amortyzacyjnych prowadził do braku własnego funduszu na odtworzenie majątku trwałego oraz rozwoju jednostki świadczącej usługi. Całość wydatków inwestycyjnych obciążała budżet gminy.

W latach 1991–1997 gminy realizowały swoje zadania także za pomocą przedsiębiorstw komunalnych działających na podstawie przepisów o przedsiębiorstwach państwowych. Początkowo gminy nie spieszyły się z przekształceniami tych podmiotów. Wynikało to m.in. z oczekiwania na nową ustawę, która miała wprowadzić na komunalny rynek nową formę organizacyjno-prawną, tj. komunalny zakład użyteczności publicznej. Brak takiego rozwiązania sprawił, że w latach 1991–1997 liczba przedsiębiorstw komunalnych spadła z 741 do 265¹¹⁴. Kres działalności przedsiębiorstw komunalnych przyniosła wspomniana powyżej ustawa o gospodarce komunalnej.

Na tempo i zakres przekształceń majątku komunalnego wpłynął również brak dostatecznego przygotowania gmin do realizacji tego procesu. Wiedza na temat rynkowego modelu zarządzania gospodarką pojawiała się powoli. Zawiodło wsparcie ze strony instytucji rządowych, zwłaszcza Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. Obawa przed źle przeprowadzoną prywatyzacją powodowała, że gminy wybierały początkowo najbezpieczniejszą formę prowadzenia działalności – zakład budżetowy. Tendencję tę wzmacniały wspomniane korzystne dla zakładów budżetowych rozwiązania podatkowe, a zwłaszcza zwolnienie z podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń, tak dotkliwego dla przedsiębiorstw komunalnych.

Jak wykazały badania przeprowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, na koniec pierwszej kadencji samorządu zakłady budżetowe stanowiły 43% ogółu podmiotów gminnych. Pracowało w nich ok. 62% ogółu zatrudnionych¹¹⁵. Mimo prowadzonych przekształceń zakłady budżetowe pozostawały istotną formą prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę. Jak wynikało z danych Ministerstwa Skarbu Państwa na podstawie przesłanych przez gminy sprawozdań w latach 1999–2002, liczba zakładów budżetowych wzrosła z 2776 do 3025. Potwierdzają to dane GUS, z których wynika, że na koniec 2002 r. funkcjonowało 6105 zakładów budżetowych.

¹¹⁴ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarczych 1991–1997 r.*, GUS, Warszawa 1998.

¹¹⁵ T. Aziewicz, I. Jacaszek, K. Żuk, *Monitoring przekształceń w sektorze usług komunalnych*, „Transformacja Gospodarki” 1995, nr 6, s. 10.

Pomimo istniejących w początkowym okresie trudności nastąpił równoczesny rozwój spółek z udziałem kapitału gminnego. Liczba ich w latach 1992–2004 wzrosła o ok. 350% z 760 do 2662 (tabela 3). Wpłynęło na to niewątpliwie wejście w życie wspomnianej ustawy, która przekształcała przedsiębiorstwa komunalne w spółki.

Tabela 3. Rozwój spółek z udziałem kapitału gminnego w Polsce w latach 1990–2004

Rok	Liczba spółek	Dynamika rozwoju spółek*
1992	760	–
1993	977	128
1994	1125	115
1995	1219	108
1996	1339	110
1997	1594	119
1998	1833	115
1999	1961	107
2000	2160	110
2001	2415	112
2002	2524	104
2003	2583	102
2004	2662	103

*Rok poprzedni = 100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarczych 1991–1997 r.*, GUS, Warszawa 1997; „Roczniki Statystyczne Województw” 1998–2004, GUS, Warszawa 1998–2004.

Pomimo ciągłego wzrostu liczby spółek od 2001 r. można zaobserwować mniejszą dynamikę ich powstawania. Przyczyn powyższej sytuacji upatrywać można w zmianach koncepcji zarządzania mieniem komunalnym i przejściem w stronę świadczenia tych usług przez sektor prywatny oraz z prywatyzacji spółek w celu ich restrukturyzacji. Niemniej warto podkreślić, że sama prywatyzacja usług komunalnych miała zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Za prywatyzacją przytaczano następujące argumenty:

- konkurencja prowadzi do zmniejszenia kosztów nawet o 25–30%;
- urynkowane usługi zapewniają nie tylko niższe koszty, lecz także strukturę produktów (usług) lepiej dopasowaną do potrzeb klienta i o lepszej jakości;
- wzrasta jakość zarządzania.

Przeciwnicy prywatyzacji podkreślali, że:

- oszczędności są krótkookresowe;
- przedsiębiorstwa prywatne będą koncentrować się na łatwych do uzyskania wskaźnikach rentowności, zaniedbując publiczny charakter świadczonych usług;
- prywatyzacja i inne formy urynkowania zwiększają możliwość korupcji;
- koncentracja na prawach klienta prowadzi do zaniedbania praw obywatela;

- cały proces prowadzi do rozproszenia odpowiedzialności za usługi¹¹⁶.

Ostatecznie do 2004 r. sektor publiczny dominował w zakresie świadczenia usług komunalnych.

2.2.2. Wprowadzenie systemu organizacji terytorialno-samorządowej w 1999 r.

Utworzenie samorządu gminnego zapoczątkowało dyskusję nad dalszą reformą samorządu terytorialnego. W ciągu niespełna dekady opracowano ok. 30 różnych koncepcji reformy administracji terenowej oraz samorządowej, wprowadzając kategorię regionu i powiatu¹¹⁷. Jakkolwiek dominował pogląd o konieczności dalszych zmian, to nie brakowało jednak kwestii spornych. Dotyczyły one zwłaszcza wprowadzenia samorządu na szczeblu powiatu.

Działania w kierunku kontynuacji reformy administracyjno-terytorialnej podjęto jeszcze w 1992 r. Podstawą działań miała być decentralizacja władzy państwowej i upodmiotowienie społeczeństwa. Planowano wprowadzenie powiatów bazujących na trwałych elementach środowiska przyrodniczego i sieci osadniczej. Powołany pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej przygotował w 1993 r. w Urzędzie Rady Ministrów projekt ustawy powiatowej. Jako wstępną fazę reformy na szczeblu powiatu wprowadzono w życie program pilotażowy dla miast. Został wówczas również przygotowany projekt mapy powiatowej, ogólnie nawiązującej do dawnego układu powiatowego¹¹⁸.

Pierwsza wersja projektu podziału powiatowego (maj 1993 r.) przewidywała utworzenie 293 powiatów i 45 miast wydzielonych z powiatów. Kolejna wersja z sierpnia tego roku przewidywała powołanie 320 powiatów (w tym 314 w siedzibach sprzed 1975 r.) oraz 48 miast wydzielonych z powiatów. Rozpatrywano również wariant 150 powiatów¹¹⁹.

Zwolennicy utworzenia powiatów przytaczali argumenty o łatwiejszym dostępie obywateli do urzędu, poszerzeniu demokracji i decentralizacji, lepszym gospodarowaniu finansami publicznymi. Przeciwnicy tworzenia powiatów podnosili argument o konieczności poniesienia wysokich kosztów tego przedsięwzięcia. Dodatkowo uważano, że powstanie powiatów zahamuje proces usamodzielniania się gmin.

¹¹⁶ A. Zalewski (red.), *op. cit.*, s. 294.

¹¹⁷ E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania samorządności lokalnej i regionalnej w Polsce w aspekcie kreowania i wzrostu konkurencyjności*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 226.

¹¹⁸ I. Lewandowska-Malec, *op. cit.*, s. 21.

¹¹⁹ E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 102.

Przeprowadzona w 1994 r. ankieta zaproponowana przez rząd i rozesłana do wszystkich rad gmin w kraju dała zastanawiający wynik. Większość ówczesnych władz gminnych opowiedziała się przeciwko tworzeniu powiatów¹²⁰.

Kontrowersje związane z wprowadzeniem powiatów, połączone z brakiem możliwości dostosowania istniejących podziałów administracji specjalnej do proponowanej sieci powiatów sprawiły, że koncepcja ta została odrzucona.

W 1995 r. pojawiła się propozycja utworzenia miejskich stref usług publicznych (MSUP)¹²¹, mających wypełnić przestrzeń między gminą i centrum. Rozwiązanie niniejsze okazało się kontrowersyjne. Dla jednych była to próba wprowadzenia powiatów od kuchni, dla innych pilotażem reformy powiatowej i budowaniem powiatów w sposób naturalny. Sceptycy uznali MSUP jedynie za namiastkę powiatów. Pierwszą miejską strefą usług publicznych działającą od 1 stycznia 1997 r. była Sądecka MSUP. Wstępne wersje przewidywały, że od 1 stycznia 1998 r. zacznie funkcjonować ok. 20 MSUP. Plany te okazały się nad wyraz optymistyczne. Od początku stycznia 1998 r. działalność rozpoczęły dwie nowe MSUP: Polkowicka i Nakielska. Wraz z podjęciem reformy administracji publicznej zakładającej wprowadzenie powiatów koncepcja MSUP przestała być aktualna.

Pamiętać należy, że w dyskusji nad dalszą reformą samorządową nie brakowało głosów opowiadających się za dwuszczeblowym samorządem gminnym i wojewódzkim. Równocześnie nie było zgody co do charakteru regionu – województwa. Istniały cztery koncepcje dotyczące statusu i uprawnień regionu:

- region administracyjny – centralnie sterowany, zarządzany przez wojewodę będącego urzędnikiem państwowym;
- region rządowo-samorządowy, z sejmikiem samorządowym oraz wojewodą, który będąc urzędnikiem państwowym, byłby jednocześnie zobligowany do wykonywania uchwał sejmiku;
- region samorządowy, wojewoda pochodziłby z regionu, a nie z nominacji premiera;
- region autonomiczny, z własnym rządem stanowiącym prawa na swoim terenie.

W toku prac wyłoniły się dwa zasadnicze warianty podziału terytorialnego kraju. Pierwszy zakładał podział Polski na 10–14 województw dzielących się na 320 powiatów i ok. 50 miast wydzielonych. Drugi wariant zakładał podział Polski na 25–30 średniej wielkości województw niedzielących się już na powiaty¹²².

¹²⁰ I. Lewandowska-Malec, *op. cit.*, s. 22.

¹²¹ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. z 1995 r., Nr 141, poz. 692 z późn. zm.). Ustawa uchylona z dniem 31 grudnia 1998 r.

¹²² Opinie na temat docelowego modelu samorządu terytorialnego zawarto w publikacji *Reforma Administracji Publicznej „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne”*. Wybór opinii i ekspertów, t. 1 i 2, Warszawa 1997.

Na podstawie powyższych założeń powstały dwa projekty ustroju terenowej administracji publicznej, zaprezentowane w raporcie rządowym: „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego”¹²³. W pierwszej wersji zakładano budowę nowej organizacji terytorialnej z trójszczeblową strukturą. Przewidywano wprowadzenie powiatów jako jednostek ponadgminnego samorządu terytorialnego oraz samorządu na szczeblu wojewódzkim (przy jednoczesnej redukcji liczby województw) z równoczesnym funkcjonowaniem przedstawiciela rządu z uprawnieniami do koordynacji działań wszystkich podmiotów administracji rządowej w terenie. Drugie rozwiązanie przewidywało rozwijanie istniejących struktur samorządu terytorialnego (poszerzenie kompetencji gmin, zwiększenie roli i zadań związków komunalnych) oraz budowę dalszych ogniw samorządu na podstawie istniejącej siatki województw (stworzenie związków funkcjonalno-przestrzennych województw).

Reasumując, za podstawę modelu trójszczeblowego przyjęto funkcjonowanie samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Przewidziano powołanie 12–17 województw (w skrajnej wersji 25) oraz 300 powiatów. Przedstawiciel rządu miał sprawować nadzór nad funkcjonowaniem samorządu. W ramach budżetu województwa przewidywano wpływy podatkowe z jego obszaru.

W modelu dwuszczeblowym województwo miało mieć charakter samorządowo-rządowy, posiadać osobowość prawną i realizować zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zakładano utrzymanie istniejącego podziału administracyjnego na 49 województw. Przewidziano także możliwość istnienia związków funkcjonalnych województw. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego pozostawała gmina.

Niezależnie od rządu badania nad nowym podziałem terytorialnym kraju prowadził Instytut Spraw Publicznych. W 1994 r. podjął on pracę nad programem „Reformy administracji publicznej”. W ramach tego programu zrealizowano projekt dotyczący modelu województwa w demokratycznym państwie unitarnym. Prace związane z reformą administracyjną koncentrowały się wokół takich zagadnień jak idea województwa samorządowego i powiatu, adekwatność zadań i finansów samorządu terytorialnego oraz zasady pomocniczości. Koncepcja reformy administracji publicznej opracowana przez Instytut Spraw Publicznych opierała się na następujących założeniach:

- Polska ma pozostać krajem unitarnym, dla państwa zastrzega się wyłączność w zakresie kwestii ustrojowych – wolności, praw i obowiązków obywateli, dla regionów nie przewidziano uprawnień sądowniczych i ustawodawczych;
- podział terytorialny kraju jest trzystopniowy – gminy, powiaty i województwa, na każdym szczeblu występuje samorząd terytorialny, któremu na szczeblu województwa towarzyszy administracja rządowa;

¹²³ Urząd Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 1996.

- proces reform opiera się na zasadach pomocniczości i decentralizacji administracji publicznej¹²⁴.

Wypracowana przez Instytut Spraw Publicznych koncepcja reformy administracji publicznej stanowiła podstawę podjętych później działań rządowych.

Wybory parlamentarne w 1997 r. doprowadziły do utworzenia rządu koalicyjnego Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności. Dla osób wywodzących się z powyższych środowisk oczywista była konieczność dokończenia reformy gminnej zainicjowanej w 1990 r. Podkreślano konieczność rozwiązania nadmiernie rozbudowanego, nieefektywnego i pozostającego poza bezpośrednią kontrolą społeczności lokalnych systemu administracji terenowej, zarządzającej lokalnymi usługami publicznymi.

Celem reformy było więc uporządkowanie zadań i kompetencji administracji zwłaszcza w wymiarze lokalnym. Drugą ważną przesłanką zmian była słabość dotychczasowych województw, która uniemożliwiała prowadzenie skutecznej polityki gospodarczej na poziomie regionalnym. Rządowi brakowało partnera zdolnego do skutecznej absorpcji środków unijnych i do efektywnego ich wykorzystania. Jednocześnie doświadczenia gminne wskazywały większą efektywność w gospodarowaniu władz lokalnych. Pozwalało to wysnuć wniosek, że podobnie będzie również na szczeblu wyższym.

Przeprowadzenie skutecznej reformy wymagało zmiany organizacji terytorialnej kraju, a także wprowadzenia samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa. Wiązało się to również z uproszczeniem i racjonalizacją struktur administracji terenowej oraz nowym podziałem zadań pomiędzy administrację rządową a samorządową. Cele reformy sformułowano ogólnie jako: zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim), a także tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym¹²⁵.

Merytorycznym przygotowaniem reformy zajmowały się trzy ośrodki rządowe ulokowane w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Ministerstwie Finansów. Za rozwiązania prawne odpowiadał Pełnomocnik Rządu ds. reformy ustrojowej państwa, M. Kulesza. Po opracowaniu podstawowych założeń reformy w maju 1998 r. powołano Pełnomocnika Rządu ds. Decentralizacji Finansów Publicznych, którym został sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, J. Miller. Do jego zadań należała koordynacja finansów, ponieważ dotychczas nie opracowano sposobu finansowania nowych jednostek samorządu terytorialnego, nie oszacowano również ich potrzeb finansowych.

¹²⁴ E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania samorządności...*, s. 227–228.

¹²⁵ Informacja Rządu o stanie realizacji reformy samorządu terytorialnego i administracji, czerwiec 1999.

Pierwsze działania ustawodawcze podjęto w styczniu 1998 r., a w kwietniu projekty wszystkich ustaw kompetencyjnych trafiły do Sejmu. Od czerwca do listopada 1998 r. uchwalono podstawowe ustawy ustrojowe:

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹²⁶;
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹²⁷;
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie¹²⁸;
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹²⁹;
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹³⁰;
- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000¹³¹;
- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Powyższe ustawy przypieczętowały wybór nowego ustroju oraz podziału terytorialnego kraju. Uregulowały również kwestie finansów samorządu terytorialnego. Równolegle w wyniku tzw. ustawy kompetencyjnej znowelizowano 144 ustawy, wprowadzając ponad 1000 zmian w ich przepisach.

Z punktu widzenia funkcjonowania całej administracji publicznej najważniejszym skutkiem reformy było rozdzielenie kompetencji i wykonywanych zadań pomiędzy różne szczeble władzy publicznej. Ponadto przesunięto większość zadań związanych z obsługą obywateli na poziom lokalny. Jak wynikało z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w 1999 r. funkcjonował następujący układ realizacji zadań publicznych:

- w obszarze administracji świadczącej: szczebel lokalny 65%, regionalny 30%, centralny 5%;
- w obszarze administracji orzeczniczej: szczebel lokalny 58%, samorząd województwa 11%, wojewoda 31%;
- w obszarze administracji normotwórczej: szczebel lokalny 70%, samorząd województwa 23%, wojewoda 7%¹³².

¹²⁶ Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038).

¹²⁷ Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038).

¹²⁸ Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 577. Ustawa uchylona z dniem 1 kwietnia 2009 r.

¹²⁹ Dz. U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603.

¹³⁰ Dz. U. z 1998 r., Nr 106, poz. 668.

¹³¹ Dz. U. z 1998 r., Nr 150, poz. 983.

¹³² *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój-Kompetencje-Liczby*, Raport MSWiA, 1999, s. 18–20.

Układ ten wskazywał na dążenie ustawodawcy do realizacji zasady pomocniczości w wykonywaniu zadań publicznych oraz oparciu ustroju terytorialnego kraju na samorządzie terytorialnym.

Ustrój i kompetencje powiatu

Na podstawie ustawy o trójstopniowym podziale państwa utworzono 16 województw (województwo: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie), 373 powiaty (w tym 308 ziemskich i 65 grodzkich) i 2489 gmin. Nowy podział terytorialny budził poważne kontrowersje. Artykuł 15 Konstytucji określał dwa kryteria, które powinny spełniać nowe jednostki samorządu. Podział powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewnić jednostce zdolność wykonywania zadań publicznych.

W przypadku powiatów przy ich tworzeniu duży nacisk położono na kryterium społeczne. Uwzględnienie więzi społecznych spowodowało, że ok. 23% (71 z 308) powiatów nie spełniało kryterium funkcjonalnego¹³³.

Przesłanki funkcjonalne koncepcji powiatu znalazły wyraz w koncepcji „5–15–50”, tj. pięć gmin wchodzących w skład powiatu, stolica powiatu licząca co najmniej 15 tys. mieszkańców, co najmniej 50 tys. mieszkańców w powiecie. Miasto powiatowe powinno być zdolne do wypełniania ponadgminnych zadań publicznych, z czego wynikało, że na terenie miasta powinny mieścić się takie instytucje jak: szkoła średnia, szpital, sąd, prokuratura, policja, straż pożarna, urząd skarbowy, ZUS, Sanepid, sieć usług komunalnych. W rezultacie powiaty tworzone na bazie istniejących 268 urzędów rejonowych, działających poza zasadniczym podziałem terytorialnym kraju. Jako argument takiego rozwiązania podawano, że stworzenie mniejszej liczby powiatów niż liczba rejonów mogłaby doprowadzić do chaosu organizacyjnego i pogorszenia standardu usług publicznych¹³⁴. Ważne były także argumenty historyczno-kulturowe wiążące się z funkcjonowaniem powiatów w Polsce do 1975 r. Na ostateczny kształt powiatów wpłynęły również przesłanki geograficzne. Specyfika położenia geograficznego wpływała zarówno na powstanie trwałych więzi ponadgminnych wyznaczonych siecią osadniczą, jak i wymuszała niekiedy potrzebę tworzenia powiatów pozbawionych większych ośrodków miejskich.

W rezultacie powstały powiaty znacznie różniące się między sobą pod względem liczby ludności, obszaru, rozmieszczenia instytucji. Średni powiat liczył 83,2 tys. mieszkańców i składał się z ośmiu gmin.

¹³³ M. Sitek, *Reforma administracyjna 1998 r.*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001 w poszukiwaniu modelu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 159.

¹³⁴ *Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa. Informacja Departamentu Reform Ustrojowych Państwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Rządowy” 1998, nr 5 (83), s. 90–91.

Jak wynikało z ustawy o samorządzie powiatowym, nie ograniczając uprawnień gmin, powiat miał wykonywać zadania publiczne w wymiarze lokalnym. Zadania powiatu uzupełniały zadania publiczne gmin. W przeciwieństwie do gmin, którym przysługuje domniemanie kompetencji, kompetencje samorządu powiatowego wymieniono enumeratywnie. W rezultacie nowe nieuregulowane sprawy zaliczono do zadań gmin. Zakres zadań powiatu wynikał z wcześniejszych kompetencji urzędów rejonowych i organów rządowej administracji specjalnej.

W ustawie o samorządzie powiatowym stwierdzono, że powiat wykonuje zadania publiczne o ponadgminnym charakterze, określone ustawami w zakresie: edukacji publicznej (prowadzenie szkół średnich); promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej (wypłaty zasiłków rodzinnych); polityki prorodzinnej; wspierania osób z niepełnosprawnościami; transportu i dróg publicznych (utrzymanie, rozwój i modernizacja dróg powiatowych); zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego; kultury, sportu i turystyki; gospodarki nieruchomościami, geodezji, kartografii i katastru; gospodarki wodnej i ochrony środowiska; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej oraz zapobiegania klęskom żywiołowym; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; promocji powiatu; współpracy z organizacjami pozarządowymi; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Szczególnie istotnym zadaniem powiatu w okresie transformacji było przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy. Wynikało to z utrzymującej się przez lata wysokiej stopy bezrobocia. Dodatkowo należy podkreślić, że sytuacja na lokalnych rynkach pracy była silnie zróżnicowana.

Mając na uwadze powyższą sytuację, ustawodawca szeroko nakreślił kompetencje powiatu w zakresie aktywizacji rynku pracy. Do zadań powiatu zaliczono m.in.: inicjowanie i finansowanie prac interwencyjnych, robót publicznych i szkoleń; inicjowanie tworzenia dodatkowych miejsc pracy oraz udzielanie pomocy bezrobotnym w podejmowaniu działalności na własny rachunek; udzielanie pomocy bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy; współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w sprawach dotyczących ograniczania bezrobocia, a zwłaszcza rozdziału i wykorzystania środków Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Poza tym obowiązkiem powiatu było rejestrowanie bezrobotnych, przyznawanie i wypłacanie zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych; pośrednictwo zawodowe oraz wydawanie decyzji w sprawie o umorzenie części pożyczki udzielonej z Funduszu Pracy¹³⁵.

¹³⁵ L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 24.

Organem uchwałodawczym w powiecie jest rada powiatu. Jej kadencja trwa cztery lata, licząc od dnia wyboru. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy w szczególności uchwalanie budżetu powiatu, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi powiatu. Istotne są także inne kompetencje rady, zwłaszcza w sprawach finansowych, takie jak: podejmowanie uchwał w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu; podejmowanie uchwał dotyczących długoterminowych pożyczek i kredytów; podejmowanie uchwał dotyczących maksymalnej wysokości kredytów i pożyczek krótkoterminowych; podejmowanie uchwał o maksymalnej wysokości poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym oraz podejmowanie uchwał w sprawie planów przychodów i wydatków funduszy celowych. Do zadań rady powiatu należy także kontrola działalności zarządu powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W celu realizacji funkcji kontrolnych rada powiatu powołuje komisję rewizyjną.

Organem wykonawczym w powiecie jest zarząd powiatu kierowany przez starostę. W skład zarządu wchodzi starosta oraz od trzech do pięciu członków. Do zadań zarządu należy wykonywanie budżetu powiatu, wykonywanie uchwał rady powiatu oraz przygotowywanie projektów uchwał rady powiatu. Zarząd powiatu wykonuje zadania publiczne przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu tworzących wspólnie powiatową administrację zespoloną.

Postanowienia ustawy o samorządzie powiatowym odnoszą się także do miast na prawach powiatu. Dotyczy to miast, które liczą powyżej 100 tys. mieszkańców oraz miast, które 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibą wojewody. Funkcję organów powiatu w tych miastach sprawuje rada i prezydent miasta.

Ustrój i kompetencje samorządu województwa

Podobnie jak w przypadku powiatów w pracach nad mapą województw kierowano się przede wszystkim kryteriami instytucjonalno-funkcjonalnymi oraz akceptacji społecznej. Inaczej jednak niż w wypadku powiatów założono, że na poziomie regionalnym brakuje silnych więzi społecznych, dlatego też pierwszeństwo przyznano kryteriom funkcjonalnym. Inne kryteria, takie jak: konsensus społeczny, dostosowanie do standardów europejskich, doświadczenia kulturowo-historyczne, interes państwa, jakkolwiek ważne, miały znaczenie drugoplanowe.

W rezultacie przedstawiono propozycję 12 województw (województwo: dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie) opartych na relatywnie silnych ośrodkach miejskich. W rządowym projekcie podkreślano słabszy poten-

cjał społeczno-gospodarczy województw przygranicznych, pozbawionych niekiedy swego historycznego centrum (obecne woj. podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie). Również w sytuacji występowania dwóch konkurencyjnych ośrodków aspirujących do roli stolicy województwa (Toruń–Bydgoszcz, Kielce–Radom, Gorzów Wlkp.–Zielona Góra) rząd początkowo zrezygnował z tworzenia województw, dążąc do minimalizacji ewentualnych konfliktów¹³⁶.

Projekt ten jednak nie uzyskał akceptacji w Sejmie. Ostatecznie w wyniku politycznego kompromisu zdecydowano się utworzyć 16 województw, do proponowanych 12 dodając kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie i świętokrzyskie. W rezultacie powstały województwa o przeciętnej powierzchni 20 tys. km² zamieszkałe średnio przez 2,5 mln mieszkańców.

Województwo stało się jednostką samorządu terytorialnego, a zarazem największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Głównym zadaniem województwa stało się określenie strategii rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki wewnątrzregionalnej.

Zgodnie z przyjętymi założeniami prowadzenie polityki wewnątrzregionalnej miało koncentrować się na działaniach dotyczących pozyskiwania i łączenia środków finansowych (publicznych i prywatnych) w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim oraz tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego.

Celem polityki intraregionalnej było wykorzystanie endogennych potencjałów regionu. Do pełnego wykorzystania tkwiącego w regionie potencjału konieczne było współistnienie określonych czynników, w tym takich jak:

- zwarta przestrzeń funkcjonalno-gospodarcza stwarzająca możliwości określania i osiągania celów rozwoju społecznego i ekonomicznego oraz istnienie silnego ośrodka metropolitarnego oddziałującego na otoczenie;
- podmioty decyzyjne o przejrzystości zdefiniowanych kompetencjach, wyposażone w samodzielny budżet i narzędzia ekonomiczno-prawne umożliwiające skuteczne prowadzenie polityki intraregionalnej;
- integralne pojmowanie rozwoju umożliwiające społecznościom regionalnym i lokalnym antycypację swojego obszaru jako gospodarczej, socjalnej, ekologicznej i politycznej przestrzeni życiowej;
- dostatecznie działająca komunikacja między społecznościami w obrębie regionów, służąca samoorganizacji regionalnej i umacnianiu się tożsamości i identyfikacji społeczności z regionem;

¹³⁶ M. Sitek, *op. cit.*, s. 161–162.

- obecność i twórcza aktywność osobistości przywódczych i głównych podmiotów gospodarczych, dla których pierwszorzędne znaczenie mają cele związane z rozwojem regionu¹³⁷.

Innym zadaniem, jakie wyznaczono władzom wojewódzkim, było dążenie do przełamania barier strukturalnych i układów branżowych tkwiących w gospodarce regionu. Zakładano, że samorząd zainicjuje w regionie współpracę poprzez stowarzyszenie i mobilizację podmiotów publicznych i prywatnych oraz poprzez włączenie prywatnych partnerów oraz interwencji publicznych do zintegrowanego działania na rzecz danego terytorium¹³⁸.

Warto również wspomnieć, że w analizowanym okresie politykę wewnątrzregionalną cechowała koncentracja władz samorządowych na wzroście innowacyjności i konkurencyjności regionu. Władze wojewódzkie zobligowane zostały do: współpracy z przedsiębiorstwami w celu rozpoznania i przełamania barier innowacyjnych; oddziaływania na przedsiębiorstwa w formie dotacji celowych sprzyjających zwiększeniu efektów innowacyjnych w regionie i pokonywaniu wąskich gardeł; wspierania możliwości kooperacyjno-innowacyjnych przedsiębiorstw oraz poszerzania efektów wynikających z synergii stosowanych instrumentów.

Oprócz wymienionych zadań samorządu wojewódzkiego, tj. opracowania strategii rozwoju regionalnego i prowadzenia polityki wewnątrzregionalnej, samorządowi wojewódzkiemu powierzono także inne zadania publiczne, niewykonywane przez gminy i powiaty, z zakresu: edukacji publicznej (szkolnictwo policealne, wyższe szkoły zawodowe); promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony jej dóbr; pomocy społecznej; zagospodarowania przestrzennego i modernizacji terenów wiejskich; modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych; transportu; bezpieczeństwa publicznego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy (prowadzenie wojewódzkich urzędów pracy).

Przedstawione zadania samorząd województwa realizuje poprzez swoje organy, którymi są: sejmik województwa i zarząd województwa. Istotne jest, że organy województwa nie sprawują funkcji nadrzędnych (np. nadzór, kontrola) nad organami gmin i powiatów. W wyniku tego nie są też organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

Organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa. Uchwała on strategię rozwoju województwa, podejmuje wiążące decyzje dotyczące wyboru celów i programów rozwoju województwa oraz alokacji środków finansowych na ich realizację. Poza tym sejmik dysponuje szerokimi kompetencjami w sprawach finansowych. Sejmik

¹³⁷ L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 29–30.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 30.

województwa określa również zasady udzielania dotacji budżetowej z budżetu województwa, podejmuje uchwały w sprawie emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, podejmuje uchwały w sprawach dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa, a także ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym¹³⁹.

Organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd województwa składający się z marszałka województwa i czterech członków zarządu województwa. Szczególnie istotne jawią się kompetencje zarządu w zakresie finansów województwa. Do jego zadań należą: przygotowywanie projektu, a następnie realizacja uchwalonego budżetu województwa, zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych przez sejmik kwotach wydatków, dysponowanie rezerwami budżetu województwa, zgłaszanie propozycji zmian w budżecie województwa, lokowanie wolnych środków na rachunkach bankowych.

Jak już wcześniej wspomniano, decentralizacji państwa nie towarzyszyła adekwatna do potrzeb decentralizacja finansów. W rezultacie samorząd województwa nie został wyposażony w dochody własne, które umożliwiłyby realizację nałożonych na niego zadań.

Jako odpowiedź na zaistniałą sytuację rząd wprowadził nowe rozwiązanie, jakim był kontrakt wojewódzki. Kontrakt wojewódzki był umową zawieraną pomiędzy Radą Ministrów reprezentowaną przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego a poszczególnymi samorządami województw reprezentowanymi przez marszałka województwa. Umowa ta była dobrowolna i mogła być zmieniona lub zawieszona przez każdą ze stron. Podstawą do rozpoczęcia prac nad kontraktami wojewódzkimi było uchwalenie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹⁴⁰.

Ustawa określiła cele, kierunki działań, podstawowe instytucje oraz uregulowała zasady i formy współpracy rządu i samorządu województwa, innych podmiotów samorządowych i partnerów społecznych przy realizacji polityki rozwoju regionalnego. Przepisy ustawy ustaliły negocjacyjny charakter wspierania przez państwo realizacji działań rozwojowych inicjowanych przez samorząd.

Pierwsze kontrakty na lata 2001–2002 zostały podpisane przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa oraz wszystkich 16 marszałków województwa w dniach 16 i 22 czerwca 2001 r. Następnie kontrakty zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów

¹³⁹ *Ibidem*, s. 32.

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 48, poz. 550 z późn. zm.). Obecnie ustawa straciła moc z wyjątkiem art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 3 pkt 1–9 oraz art. 16–23, które pozostały w mocy do dnia przyjęcia przez Radę Ministrów sprawozdania końcowego z wykonania programu wsparcia na rok 2004 (por. s. 74).

i poszczególne sejmiki. Procedura zawierania kontraktów wojewódzkich miała być kontynuacją reformy administracyjnej z 1998 r. w szczególności w zakresie polityki rozwoju regionalnego. W opinii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa kontrakty miały na celu przede wszystkim:

- wprowadzenie w Polsce nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego, służącej wspieraniu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wzmocnieniu jego konkurencyjności, wzrostu poziomu życia i spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i z państwami i regionami UE;
- zwiększenie poziomu koncentracji środków na rozwój regionalny oraz racjonalizację ich wydatkowania;
- przybliżenie krajowej procedury rozwoju regionalnego do standardów unijnych w zakresie planowania, wdrażania, monitorowania i kontroli projektów wojewódzkich, przygotowanie kadr administracyjnych do korzystania z nowoczesnych metod zarządzania programami rozwoju regionalnego;
- zwiększenie zakresu decentralizacji państwa¹⁴¹.

Kontrakty zawierane były według tej samej procedury i według jednakowego standardu dokumentacyjnego we wszystkich województwach. Istotne jest, że kontrakty miały być zgodne z wojewódzkimi strategiami rozwoju.

Wsparcie rządu dla samorządów wojewódzkich realizowane było w ramach pięciu głównych priorytetów:

- rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności województw;
- restrukturyzacja bazy ekonomicznej województw i tworzenie warunków jej dywersyfikacji;
- rozwój zasobów ludzkich;
- wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją;
- rozwój współpracy regionów.

W szczególności wsparcie to miało koncentrować się na następujących celach: rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, innowacjach gospodarczych, transferze technologii; restrukturyzacji wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej, opierającej się na zasadach zrównoważonego rozwoju; tworzeniu nowych stałych miejsc pracy; inwestycjach w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej, poprawiającej warunki realizowania inwe-

¹⁴¹ G.T. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 29–30.

stycji gospodarczych; przedsięwzięciach z zakresu edukacji i kultury regionalnej i lokalnej; inwestycjach poprawiających stan środowiska naturalnego¹⁴².

Na kontrakty w latach 2001–2002 przewidziano łącznie ponad 13 mld zł, z czego ok. 10,9 mld przypadało na środki krajowe, a pozostałą część stanowiły fundusze zagranicznych programów pomocowych, głównie programu spójności gospodarczo-społecznej Phare. Z powodu wykluczenia wydatków ministrów właściwych kwota środków kontraktowych zmniejszyła się do poziomu ponad 7 mld zł. Z analizy źródeł finansowania kontraktów na lata 2001–2002 wynika, że ponad 60% środków pochodziło z budżetu państwa, ok. 17% pochodziło od samorządów terytorialnych i tyle samo z zagranicznych programów pomocowych, a pozostałe 6% od innych podmiotów publicznych i prywatnych.

W ramach kontraktu wojewódzkiego szczególnie istotna z punktu widzenia działań samorządowych na rzecz rozwoju regionalnego była dotacja na inwestycje i zakupy inwestycyjne (wolne środki pozostawione do samodzielnego zagospodarowania przez samorząd wojewódzki). Początkowo zaplanowano na ten cel tylko ok. 6,8% środków finansowych, po usunięciu z kontraktów wydatków ministerialnych udział ten wzrósł do ok. 12,8% planowanych wydatków.

Skromność tych środków była zaskakująca, zważywszy, że miały one być przeznaczone na prowadzenie własnej polityki rozwoju regionalnego. W praktyce podważyło to jeden z celów wprowadzenia kontraktów, jakim miała być decentralizacja polityki regionalnej w Polsce. Znamienne jest, iż w tym samym czasie dofinansowanie inwestycji wieloletnich samorządu terytorialnego będących dawnymi inwestycjami centralnymi stanowiło blisko 17,6% wartości kontraktu. W związku z tym można postawić tezę, że wbrew oficjalnym deklaracjom kontrakt wojewódzki był sposobem dofinansowania z budżetu państwa dawnych (i kłopotliwych) inwestycji centralnych.

Dodatkowym mankamentem przyjętych rozwiązań był fakt, że środki finansowe przeznaczone na dotacje musiały zostać wykorzystane w poszczególnych latach i nie ulegały przesunięciom na kolejny okres. W związku z tym środki przewidziane na dofinansowanie inwestycji w 2001 r. musiały zostać zrealizowane w ciągu kilku miesięcy pozostających do końca roku budżetowego. Fundusze niewykorzystane podlegały zwrotowi do budżetu państwa. Ograniczało to możliwość podjęcia dużych inwestycji, preferowało natomiast inwestycje drobne i rutynowe mające najczęściej znaczenie lokalne.

Po pierwszym roku funkcjonowania kontraktów wojewódzkich Ministerstwo Gospodarki przygotowało raport oceniający efektywność realizowanych zadań. Według sprawozdania Ministerstwa Gospodarki z wykonania kontraktów w 2001 r. wynikało, że

¹⁴² *Ibidem*, s. 33.

wydano ponad 3,6 mld zł.¹⁴³ Stanowiło to 73% planowanych wydatków krajowych i ok. 62% wszystkich zaplanowanych środków.

W 2002 r. w wyniku wcześniejszej zmiany rządu nastąpiła nowelizacja przepisów dotyczących wsparcia samorządu województwa¹⁴⁴. Odbiła się ona niekorzystnie na sytuacji samorządu wojewódzkiego. Nowe uregulowania stały w sprzeczności z ideą kontraktów jako umowy wieloletniej i głównego instrumentu strategicznego planowania rozwoju województwa.

Jakkolwiek procedura planowania wieloletniego pozostała formalnie w ustawie o finansach publicznych, to jednak zapis, że wszystkie umowy podejmowane z udziałem budżetu państwa mogą być jedynie jednoroczne, podważył jej praktyczne znaczenie. Wynikało to z funkcjonowania budżetu, który jest uchwalany na rok i w związku z tym wszystkie inne zobowiązania państwa traktować należy deklaratorywnie i warunkowo. Wskutek powyższego rząd otrzymał możliwość zmiany, a nawet rozwiązania kontraktu, jeśli nie będzie w stanie się z niego wywiązać. Równocześnie zmiana kontraktu spowodowana zmianami budżetu państwa nie powodowała powstania roszczeń ze strony samorządu. Rozwiązania te ograniczyły możliwość prowadzenia przez samorząd długoletniej polityki rozwoju regionu. Istotna zmiana sytuacji nastąpiła dopiero po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i związanym z tym wdrożeniem regionalnych programów operacyjnych realizowanych w przyjętych przez UE kolejnych wieloletnich perspektywach finansowych.

Wspomniana nowelizacja usunęła z kontraktów inwestycje realizowane przez ministrów właściwych, jak również zlikwidowała środki będące w dyspozycji wojewodów przeznaczone na dofinansowanie inwestycji i zakupy inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego. Inną zmianą wprowadzoną przez nowelizację było umożliwienie współfinansowania z budżetu państwa zadań niebędących inwestycjami do wysokości 5% tzw. wolnych środków będących w dyspozycji samorządu województwa. Podjęta nowelizacja kontraktów ograniczyła dofinansowanie z budżetu państwa, nie rozwiązała jednak problemów związanych z krajową procedurą rozwoju regionalnego.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego uchylona została w 2004 r. w związku z uchwaleniem ustawy o Narodowym Planie Rozwoju¹⁴⁵. Ustawa, określając sposób przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju, równocześnie w rozdziale 5 ponownie unormowała funkcjonowanie kontraktów wojewódzkich. Zgodnie z art. 34

¹⁴³ *Sprawozdania z realizacji kontraktów wojewódzkich w 2001 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa kwiecień 2002.

¹⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2002 (Dz. U. z 2002 r., Nr 73, poz. 666).

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.).

ustawy kontrakt określał: działania objęte kontraktem; prawa i obowiązki stron; tryb i harmonogram wykonania działań, a także zasady nadzoru nad ich wykonaniem; łączne nakłady na wykonanie działań objętych kontraktem w podziale na programy, lata oraz źródła finansowania; sposób i terminy rozliczeń finansowych; zakres i tryb sprawozdawczości; zasady oceny i sposób kontroli wykonania działań, w tym kontroli finansowej; postępowanie w przypadku wykrycia nieprawidłowości w wykonaniu lub finansowaniu działań; zasady i tryb rozwiązywania sporów oraz zaspokajania roszczeń stron kontraktu. Działania z zakresu rozwoju regionalnego nieujęte w kontrakcie mogły być finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa wyłącznie w przypadkach realizacji:

- programów interwencyjnych tworzonych i realizowanych w razie klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych, w szczególności na rynku pracy i w gospodarce;
- programów pilotażowych testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego;
- programów doradczych i informacyjnych.

Istotą przeprowadzonej reformy miało być „odchudzenie centrum” poprzez przekazanie części zadań nadmiernie rozbudowanej administracji rządowej (zwłaszcza terenowej) samorządowi terytorialnemu. Pozwoliłoby to na wzmocnienie innych funkcji administracji rządowej, zmierzających do zwiększenia sterowności państwa, w tym wzrost znaczenia regulacyjnej polityki gospodarczej rządu. Reforma sprzyjać miała odchodzeniu od dominacji układu resortowo-branżowego na rzecz układu terytorialnego z jasnym i klarownym podziałem zadań publicznych między sektor rządowy i samorządowy. Miała ona również zapobiec dalszej niespójności i chaosowi w tym zakresie.

Powstała po reformie samorządowej sytuacja daleka była jednak od optymalnej. Samorządowi wojewódzkiemu przekazano szerokie kompetencje z zakresu planowania i realizowania polityki regionalnej, równocześnie nie zagwarantowano mu wystarczających środków finansowych na powyższy cel. Największą bolączką samorządu wojewódzkiego był, jak już wspomniano, brak środków własnych, bez których nie można prowadzić swoistej polityki regionalnej. Samorządowi wojewódzkiemu nie przyznano prawa do dochodów z podatków lokalnych, nie otrzymał on również uprawnień w zakresie nakładania podatków samorządowych. Problemów nastręczała również współpraca pomiędzy marszałkiem województwa a wojewodą w zakresie ubiegania się o środki unijne.

2.3. Przekształcenia w sektorze rządowym

Równolegle z wprowadzaniem samorządu terytorialnego następowały zmiany w funkcjonowaniu administracji rządowej. W ramach sektora państwowego oprócz or-

ganów centralnej i terenowej administracji rządowej funkcjonowały również nieposiadające osobowości prawnej jednostki organizacyjne działające na rachunek Skarbu Państwa, takie jak: państwowe jednostki budżetowe, państwowe zakłady budżetowe, nieposiadające osobowości prawnej państwowe fundusze celowe, Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, czyli: państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, agencje rządowe i inne państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną i utworzone na podstawie odrębnych ustaw, państwowe szkoły wyższe, państwowe instytucje kultury, przedsiębiorstwa państwowe, spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

Organizację sektora państwowego w Polsce na progu przemian systemowych z lat 1989–1990 charakteryzowały dwie zasadnicze cechy:

- jednolity scentralizowany system budżetowy, obejmujący państwowe jednostki i zakłady budżetowe działające na szczeblu organów administracji rządowej (centralnej) i na szczeblu terenowych organów administracji państwowej, finansowane z budżetu państwa obejmującego budżet centralny i budżety terenowe;
- rozbudowana gospodarka funduszowa (parabudżetowa), przy czym większość funduszy utworzona została na podstawie aktów prawnych niskiej rangi (np. tzw. samoistnych uchwał Rady Ministrów) i bez ścisłego określenia zasad ich gospodarki finansowej¹⁴⁶.

Jednocześnie administracja państwowa miała decydujący wpływ na gospodarkę kraju, przejawiający się przede wszystkim dominującym udziałem przedsiębiorstw państwowych w całości podmiotów gospodarczych.

Początkowo realizowane reformy koncentrowały się na stabilizacji makroekonomicznej, pomijając przekształcenia instytucjonalne. Pierwsze zmiany dostosowujące sektor państwowy do nowych warunków nastąpiły dopiero w połowie 1990 r. W wyniku realizacji zasady „twardego” budżetu przeprowadzono likwidację funduszy celowych. Nastąpiło to w dwóch etapach. Najpierw na mocy uchwały nr 109 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie zniesienia niektórych funduszy celowych¹⁴⁷ zniesiono 11 funduszy centralnych utworzonych uchwałami Rady Ministrów w latach 1974–1988 oraz związane z tymi funduszami fundusze terenowe. W drugim etapie w wyniku przyjętej ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy¹⁴⁸

¹⁴⁶ E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *op. cit.*, s. 34.

¹⁴⁷ M.P. Nr 33, poz. 261.

¹⁴⁸ Dz. U. Nr 89, poz. 517 z późn. zm.

zlikwidowano 12 centralnych funduszy celowych utworzonych na mocy ustaw i nieposiadających osobowości prawnej.

Równocześnie zniesiono wszystkie fundusze gminne i miejskie, terenowe fundusze ochrony zabytków, a także fundusze budowy mieszkań dla pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz fundusze stypendialne dla osób podejmujących studia prawnicze. Cztery fundusze utworzone na mocy ustawy i posiadające osobowość prawną postawiono w stan likwidacji. Znamienne jest, że wszystkie cztery postawione w stan likwidacji fundusze powstały w latach 1987–1989, a więc tuż przed zmianami systemowymi.

Przeprowadzone zmiany spowodowały, że pozostało tylko siedem państwowych funduszy celowych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Fundusz Gospodarki Zasobami Geodezyjnymi i Kartograficznymi, Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Kombatanów, Fundusz Alimentacyjny).

Zniesienie większości działających przed 1990 r. funduszy nie spowodowało trwałego ograniczenia administracji państwowej. Niemal natychmiast w miejsce likwidowanych funduszy zaczęły powstawać nowe. Jako uzasadnienie powyższego podawano potrzebę stworzenia nowych instytucji i instrumentów wsparcia procesu restrukturyzacji gospodarki. Podkreślano przy tym wady wypełniania tych funkcji bezpośrednio przez organy administracji rządowej. Jednocześnie z góry założono, że zadania te nie mogą być realizowane (nawet na zlecenie organów administracji rządowej) przez instytucje komercyjne.

Za punkt zwrotny, początkujący proces intensywnego tworzenia sieci instytucji parabudżetowych należy uznać utworzenie Agencji Rynku Rolnego. Po 14 grudnia 1990 r. powstały cztery nowe fundusze celowe (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Promocji Twórczości, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego).

Równolegle następowały zmiany organizacyjne naczelnej administracji państwowej (rządowej). Zmiany te wynikały z konieczności dostosowania administracji do wymogów zarówno gospodarki rynkowej, jak i standardów Unii Europejskiej.

Tabela 4. Fundusze państwowe zlikwidowane w 1990 r.

Fundusze zlikwidowane na mocy uchwały Rady Ministrów z 16 lipca 1990 r.	Fundusze zlikwidowane na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r.	Fundusze postawione w stan likwidacji na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r.
Fundusze mieszkaniowe MON i MSW, Fundusz mieszkaniowy Ministerstwa Sprawiedliwości, Fundusz odtworzeniowy MSW, Fundusz pomocy rodzinie, Fundusze finansowania prac geologicznych, Narodowy Fundusz Ochrony Zabytkowej Kopalni „Wieliczka”, Centralny Fundusz Przeciwalkoholowy i wojewódzkie fundusze przeciwalkoholowe, Fundusz rozwoju wodociągów i kanalizacji w miastach (centralny i terenowe), Fundusz Ochotniczych Hufców Pracy.	Centralny Fundusz Turystyki i wypoczynku, Fundusz Rozwoju Kultury, Centralny Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zapobiegania Narkomanii, Fundusz Gospodarki Gruntami, Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej, Fundusze budowy mieszkań dla sędziów i notariuszy oraz prokuratorów, Fundusze stypendialne dla osób podejmujących uniwersyteckie studia prawnicze i zobowiązujących się do pracy w sądach lub prokuraturze, Państwowy Fundusz Młodzieży, Fundusz Kinematografii, Fundusz Nasiennictwa, Terenowe fundusze ochrony zabytków, Fundusz gmin i fundusz miejski, Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego, Fundusz Rozwoju Eksportu, Fundusz Socjalny Wsi, Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki.	Centralny Fundusz Turystyki i Wypoczynku, Fundusz Rozwoju Kultury, Centralny Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zapobiegania Narkomanii, Fundusz Gospodarki Gruntami, Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej, Fundusze budowy mieszkań dla sędziów i notariuszy oraz prokuratorów, Fundusze stypendialne dla osób podejmujących uniwersyteckie studia prawnicze i zobowiązujących się do pracy w sądach lub prokuraturze, Państwowy Fundusz Młodzieży, Fundusz Kinematografii, Fundusz Nasiennictwa, Terenowe fundusze ochrony zabytków, Fundusz gmin i fundusz miejski, Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego, Fundusz Rozwoju Eksportu, Fundusz Socjalny Wsi, Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki.

Źródło: E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, IBnGR, Warszawa 1999, s. 38.

Szczególnie ważna była reforma centrum rządu oraz utworzenie profesjonalnej służby cywilnej. Pierwszych doraźnych prób uporządkowania centrum rządu podjął się rząd H. Suchockiej. W zakresie procesu decyzyjnego sformalizowano prace stałych komitetów Rady Ministrów, rozdzielając etap dyskusji nad projektami od etapu podejmowania decyzji przez Radę Ministrów. Utworzono również Biuro Programowe Rady Ministrów planujące harmonogram prac. Od grudnia 1992 r. działał pod kierunkiem szefa Urzędu Rady Ministrów Zespół ds. reformy centrum rządu. Wypracował on propozycje

zmian zarówno samego URM-u, jak i modelu ministerstwa dostosowanego do projektowanych zmian centrum rządu.

Zespół podjął również prace nad projektem ustawy o służbie cywilnej. Przystąpiono także do prac nad projektami kluczowych ustaw, mianowicie: ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działalności ministrów; ustawy o zmianach w organizacji i zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw.

Planowano, że powyższe ustawy uchwalone zostaną do końca 1993 r. Skrócenie kadencji sejmu i nowe wybory parlamentarne zahamowały pracę nad reformą administracji państwowej. Jednak konieczność reform była oczywista. W czerwcu 1994 r. Sejm uchwalił opracowany przez G. Kołodkę program *Strategia dla Polski*¹⁴⁹. Jak zapisano w dokumencie, „reforma Centrum Gospodarczego jest warunkiem koniecznym realizacji *Strategii dla Polski*. Jest to bowiem program skonstruowany problemowo i funkcjonalnie, a nie resortowo”¹⁵⁰.

W *Strategii* przyjęto zasadę, że zreformowane centrum rządu powinno umożliwić deetatyzację i decentralizację administracji publicznej. W celu przeprowadzenia reformy w 1995 r. Rada Ministrów powołała Pełnomocnika Rządu ds. reformy centrum gospodarczego, którym został M. Pol. Powołał on zespół ekspertów, który opracował dokument *Założenia reformy Centrum Gospodarczego Rządu*. Ostatecznie projekt został przyjęty w czerwcu 1995 r.

Do 1996 r. administracja państwowa składała się z organów naczelnych i centralnych, obejmujących swoją właściwością obszar całego kraju, oraz organów terenowych administracji rządowej (ogólnej i specjalnej). W wyniku reformy zlikwidowano układ resortowy administracji¹⁵¹. Zmieniła się także relacja między premierem a rządem i pomiędzy ministrami a kierowanymi urzędami. Prezes Rady Ministrów uzyskał większą swobodę działania, co postulowano jeszcze w 1993 r.

Przyjęcie zasady, że reforma nie może polegać na jednorazowej zmianie obejmującej całą administrację państwową, lecz powinna przebiegać etapami, spowodowało, że miała ona mniejszy zakres, niż projektowano. Uznano, że na początek przebudować należy struktury samego rządu, zwłaszcza te mające wpływ na gospodarkę, czyli centrum gospodarcze. Centrum gospodarcze rządu miało stanowić element centrum gospodarczego państwa, czyli całego systemu zarządzania państwem¹⁵². Docelowo Centrum

¹⁴⁹ Zob. G.W. Kołodko, *Strategia dla Polski*, Poltext, Warszawa 1994.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 47.

¹⁵¹ P. Przeciszewski, *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (CAGR)*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa...*, s. 67.

¹⁵² M. Pol, *Reforma centrum gospodarczego rządu. Sprawozdanie z działalności pełnomocnika RM ds. reformy centrum gospodarczego rządu*, „Przegląd Rządowy” 1997, nr 6–7, s. 96.

miało przyczyniać się do stabilnego, długookresowego rozwoju gospodarki i zwiększenia jej konkurencyjności w warunkach gospodarki rynkowej¹⁵³.

Najważniejszym efektem reformy miało być uporządkowanie prawa materialnego określającego zakres i instrumenty prowadzenia przez nowe urzędy polityki gospodarczej. Zmiany prawa stanowiące główny cel reformy podzielone były na siedem celów wiodących:

- zwiększenie zdolności CGR do formułowania i realizacji spójnych średnio- i długookresowych strategii gospodarczych;
- racjonalizacja struktur, mechanizmów koordynacyjnych i procesów decyzyjnych w ramach CARG i jego instytucjonalnego otoczenia;
- ograniczenie bezpośredniego oddziaływania rządu na działalność gospodarczą;
- przyspieszenie działań dostosowawczych i integracyjnych do wymogów UE;
- usprawnienie procesów przekształceń własnościowych i podniesienie ich efektywności;
- zwiększenie efektywności wykonywania funkcji właścicielskich w stosunku do majątku państwowego;
- umocnienie proinnowacyjnej i proekologicznej orientacji w kształtowaniu rozwoju gospodarki¹⁵⁴.

Na szczególną uwagę zasługuje pierwszy plan, albowiem dotyczył on istotnej kwestii planowania, zwłaszcza strategicznego. Wcześniej planowanie znajdowało się w gestii Centralnego Urzędu Planowania (CUP), który w wyniku zmian uległ likwidacji. Zastąpiło go Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS)¹⁵⁵. RCSS miało realizować długookresowe prace analityczne i prognostyczne służące Radzie Ministrów do prognozowania strategicznego.

Realizując przyjętą koncepcję reformy, rząd przekazał do Sejmu pakiet dwunastu ustaw zmieniających funkcjonowanie centrum administracyjnego i gospodarczego rządu. Jak wynika ze Sprawozdania z działalności Pełnomocnika Rady Ministrów ds. reformy CARG z maja 1997 r., pakiet ów zawierał następujące projekty ustaw:

- o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów;
- o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- o utworzeniu urzędu ministra Skarbu Państwa;
- o utworzeniu urzędu ministra prywatyzacji;
- o utworzeniu urzędu ministra gospodarki i handlu zagranicznego;
- o utworzeniu Komitetu Integracji Europejskiej;

¹⁵³ P. Przeciszewski, *op. cit.*, s. 71.

¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 72.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz. U. z 1996 r., Nr 106, poz. 496).

- o utworzeniu urzędu administracji i mieszkalnictwa;
- o utworzeniu Rządowego Centrum Studiów Strategicznych;
- o urzędzie ministra finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych;
- o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej;
- o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej;
- o wprowadzeniu w życie ustaw regulujących funkcjonowanie niektórych naczelnych organów administracji państwowej.

W toku prac poselskich nad projektami ustaw zdecydowano się na połączenie projektów ustaw regulujących funkcjonowanie Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w jeden projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Posłowie postanowili również zmienić nazwę urzędu ministra gospodarki i handlu zagranicznego na urząd ministra gospodarki, zaakceptowali także autopoprawkę rządu tworzącą urząd ministra spraw wewnętrznych i administracji łączący kompetencje z zakresu administracji publicznej i spraw wewnętrznych. Jednocześnie wyłączono z kompetencji tworzonego ministerstwa sprawy mieszkalnictwa, które miały podlegać Urzędowi Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Proponowane rozwiązania prawne skutkowały przesunięciem części kompetencji z gestii rządu do właściwości wojewodów. Dotyczyło to zwłaszcza zmiany organu założycielskiego ok. 1300 przedsiębiorstw państwowych, które dotychczas nadzorowane były przez naczelne i centralne organy administracji państwowej¹⁵⁶. Kompetencje wojewodów w niniejszym zakresie dotyczyły zarówno nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych, jak i prowadzenia ich prywatyzacji.

Realizacja reformy odbyła się według wytycznych zawartych w dokumencie *Kalendarium Wdrażania Reformy CAGR*¹⁵⁷ opracowanym w sierpniu 1995 r. przez biuro pełnomocnika ds. reformy.

Proces przekształceń instytucjonalnych administracji rządowej przebiegał w dwóch etapach. Z dniem 1 października 1996 r. zniesiono organ ministra przekształceń własnościowych, powołując równocześnie organ ministra Skarbu Państwa oraz Komitet Integracji Europejskiej. Przekształcono również Urząd Antymonopolowy w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Urząd Ochrony Państwa podporządkowany został prezesowi Rady Ministrów. W drugim etapie (od 1 stycznia 1997 r.) zniesiono sześć organów ministrów: przemysłu i handlu; współpracy gospodarczej z zagranicą; gospodarki przestrzennej i budownictwa; Urzędu Rady Ministrów; Centralnego Urzędu Planowania;

¹⁵⁶ P. Przeciszewski op.cit., s. 76.

¹⁵⁷ *Sprawozdanie z działalności. Pełnomocnik Rady Ministrów ds. reformy CAGR*, Warszawa, maj 1997, s. 6.

Spraw Wewnętrznych. W miejsce likwidowanych powołano nowe organy ministrów: spraw wewnętrznych i administracji oraz gospodarki. Równocześnie utworzono cztery urzędy centralne: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów; Rządowe Centrum Studiów Strategicznych; Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; Urząd Głównego Geodety Kraju.

Przeprowadzone zmiany miały być wstępem do dalszej reformy administracji państwowej. Drugi etap reformy miał dotyczyć dalszych zmian, zarówno w ustawach kompetencyjnych naczelnych organów administracji rządowej, jak i materialnego prawa gospodarczego, zmierzających do określenia kolejnych obszarów kompetencji, które chciano deregulować i decentralizować. Jednak z uwagi na zmianę rządu po wyborach parlamentarnych drugi etap reformy nie został wprowadzony w życie.

Reasumując, reforma CAGR doprowadziła do likwidacji jednych, przekształceniu innych i powołania nowych instytucji centralnych. W rezultacie nie doszło do zmniejszenia zatrudnienia w administracji państwowej. Połowicznym sukcesem zakończyły się działania zmierzające do zwiększenia zdolności centrum do formułowania i realizacji spójnych strategii gospodarczych. W pewnym zakresie ograniczono bezpośrednie oddziaływanie rządu na działalność podmiotów gospodarczych. Osiągnięto natomiast cel, jakim było przyspieszenie działań dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej.

Pomimo podejmowanych reform do czasu wprowadzenia w życie drugiego etapu reformy samorządowej terenowa administracja rządowa była bardzo rozbudowana. W skład jej oprócz 49 wojewodów i podległych im urzędów rejonowych wchodziły służby administracyjne o właściwościach szczególnych. Pod koniec 1998 r. na najniższym poziomie działało dziewięć takich administracji (w skład których wchodziły dodatkowo jednostki): komendy rejonowe policji (363 jednostki) i straży pożarnej (262); urzędy skarbowe (333); inspektorzy sanitarni (333); rejonowe biura pracy (338); nadleśnictwa (453); obwodowe urzędy miar (62); wojskowe komendy uzupełnień (142); rejonowi lekarze weterynarii (284). Wyższe poziomy administracji specjalnej okręgowe i wojewódzkie liczyły odpowiednio 24 i 13 różnych administracji¹⁵⁸.

W wyniku reformy zmianie uległa funkcja administracji rządowej w województwie. Odpowiadała ona za realizację polityki państwa na szczeblu regionalnym i lokalnym, w szczególności za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zdrowotnego oraz za przestrzeganie prawa przez administrację samorządową. Równocześnie pojawił się problem wzajemnych relacji pomiędzy marszałkiem reprezentującym w województwie samorząd a wojewodą – reprezentantem rządu.

Wojewoda był przedstawicielem Rady Ministrów w województwie i zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej. Reprezentował on Skarb Państwa oraz sprawował nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego. Był on również organem wyż-

¹⁵⁸ M. Sitek, *op. cit.*, s. 162.

szego stopnia w postępowaniu administracyjnym względem organów samorządowych. Ponadto wojewoda na obszarze województwa realizował szczegółowe cele intraregionalnej polityki rządu, dostosowując ją do miejscowych warunków.

Na zakończenie rozważań zawartych w niniejszym rozdziale warto również wspomnieć o nadziejach i obawach, jakie towarzyszyły społeczeństwu oraz władzom samorządowym w związku z planowanym w 2004 r. przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Zwolennicy integracji Polski z UE dostrzegali wiele korzyści. Podkreślano wzrost bezpieczeństwa kraju i wzmocnienie jego pozycji geopolitycznej. Oczekiwano również, że Polska stanie się beneficjentem nowego „planu Marshalla”, który umożliwi jej wejście na ścieżkę przyspieszonego rozwoju gospodarczego. Samorządowcy widzieli w integracji szansę na pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowych, dzięki którym będą mogli nadrobić opóźnienia cywilizacyjne, zwłaszcza w zakresie infrastruktury.

Dla przeciwników integracja z UE oznaczała utratę niezależności. Obawiano się ekspansji kapitału zagranicznego, który miał doprowadzić do wyprzedaży polskiego majątku. Prognozowano także dynamiczny wzrost cen nieruchomości. Kwestionowano również gotowość polskich samorządów do absorpcji środków unijnych oraz racjonalnego dysponowania nimi.

Warto także zaznaczyć, że z ekonomicznego punktu widzenia przystąpienie Polski do UE wiązało się z dostępem do wspólnego rynku. Niosło to z jednej strony korzyści w postaci dostępu do ogromnego rynku zbytu i współpracy z partnerami zagranicznymi, w tym również otwarcia możliwości dla zewnętrznych inwestorów. Z drugiej strony wiązało się ze wzrostem konkurencji rynkowej dla polskiego przemysłu ze strony silniejszych korporacji międzynarodowych. Dodatkowo zobowiązywało państwo do przestrzegania reguł UE dotyczących wspólnego rynku, które np. nie pozwalały na pomoc publiczną w celu wyrównania poziomu konkurencyjności dla rodzimych przedsiębiorstw¹⁵⁹.

Pomimo zaprezentowanych obaw społeczeństwo polskie ogólnie popierało proeuropejskie działania rządu, o czym świadczył wynik referendum z 2003 r., w którym to ponad 77% Polaków opowiedziało się za przystąpieniem Polski do UE.

¹⁵⁹ T.G. Grosse, *Rozkwit, rozblysk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska (red.), *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski. Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015, s. 31.

3. Analiza rozwoju sektora publicznego na Dolnym Śląsku

3.1. Zakres i funkcja sektora publicznego na Dolnym Śląsku do 1989 r.

Kształt sektora publicznego na Dolnym Śląsku oraz jego zakres i funkcja w okresie Polski Ludowej zmieniały się wraz z kolejnymi reformami administracyjnymi kraju oraz przekształceniami gospodarczymi. Z punktu widzenia gospodarczego najistotniejsza zmiana wiązała się z przejściem od zetatyzowanej gospodarki wielosektorowej do gospodarki nakazowo-rozdziałowej. W przypadku zmian z zakresu administracji publicznej wyróżnić można trzy etapy: 1945–1950, 1950–1973/1975 i po 1975 r., przy czym dwa ostatnie etapy przypadają na okres gospodarki nakazowo-rozdziałowej i nie zmieniają zasadniczych jej założeń. Pamiętać należy, że kształtowanie sektora publicznego na Dolnym Śląsku do 1950 r. ze względu na uwarunkowania związane z potrzebą zagospodarowania nowo przyłączonych do Polski ziem wykazywało pewne odrębności w stosunku do ziem wchodzących przed wojną w skład Polski. Powyższy problem przedstawiony zostanie pokrótce w dalszej części monografii.

Jak już wspomniano, pod względem administracyjnym Dolny Śląsk zmieniał się wraz z kolejnymi reformami podziału terytorialnego kraju. W 1945 r. utworzono województwo dolnośląskie (przemianowane na wrocławskie) o powierzchni 24 700 km², zbliżone obszarem do historycznych granic Dolnego Śląska. W skład województwa wchodziło wówczas 35 powiatów, w tym dwa miasta wydzielone: Wałbrzych i Wrocław.

W 1950 r. w wyniku utworzenia w Polsce trzech nowych województw wyłączono z obszaru woj. wrocławskiego siedem powiatów, z czego dwa z nich (brzeski i namysłowski) włączono do nowo powstałego woj. opolskiego, a pięć (głogowski, kożuchowski, szprotawski, żagański i żarski) do województwa zielonogórskiego. Z dniem 1 stycznia 1957 r. z granic administracyjnych województwa wyłączono Wrocław, tworząc z niego wojewódzkie miasto wydzielone. W rezultacie województwo obejmowało teren o powierzchni 18 923 km², a łącznie z Wrocławiem 19 147 km², co stanowiło 6,1% powierzchni kraju. Podzielone było na 31 powiatów, w tym cztery miasta wydzielone: Jelenią Górę, Legnicę, Świdnicę, Wałbrzych.

Kolejna istotna reforma administracyjna nastąpiła w latach 1973–1975. Wprowadziła on dwuszczeblowy system władz terenowych, likwidując powiaty. W jej wyniku Dolny Śląsk podzielony został na cztery województwa: jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie i wrocławskie.

Kształtowanie sektora publicznego do 1950 r.

Przedstawione w rozdziale 2 zasady organizacji administracji terytorialnej kraju znajdowały tylko częściowe zastosowanie na Dolnym Śląsku¹⁶⁰. Organy administracji zespolonej, a mianowicie okręgowi i obwodowi pełnomocnicy rządu mieli szersze kompetencje niż wojewodowie i starostowie w dawnych województwach. Z uwagi na początkowo małą liczbę ludności polskiej rady narodowe powstały tutaj później niż urzędy administracji rządowej i przez pewien czas obradowały w mniejszych gremiach. Dolny Śląsk, podobnie jak pozostałe ziemie zachodnie i północne przyłączone do Polski, wyłączony był z zakresu działania Ministerstwa Administracji Publicznej, podlegając istniejącemu do 1949 r. Ministerstwu Ziem Odzyskanych.

Kształtowaniu administracji publicznej na Dolnym Śląsku towarzyszyły podziały terytorialne. Pierwszy z nich nastąpił w maju 1945 r., kiedy to w miejsce pruskich prowincji i rejencji wprowadzono okręg Dolny Śląsk, przekształcony w lipcu tegoż roku w województwo. W 1946 r. podział ten został zatwierdzony przez Radę Ministrów, która jednocześnie zmieniła nazwę województwa na wrocławskie. Podział ten utrzymał się do 1950 r.

Istotnym problemem na Dolnym Śląsku były stosunki własności. Po 1945 r. widoczny był ciągły wzrost dominacji własności państwowej. Podstawą regulacji stosunków własności na Dolnym Śląsku (i w kraju) był dekret, a później ustawa o majątkach opuszczonych i porzuconych z 1945 r. W celu sprawowania nadzoru nad tym majątkiem utworzono Główny Urząd Tymczasowy Zarządu Państwowego podległy Ministerstwu Skarbu. W 1946 r. przyjęto ustawę o upaństwowieniu przemysłu. Znamienne jest, że w ustawie nie było odrębnych uregulowań w stosunku do Dolnego Śląska, chociaż z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie wchodził on jeszcze w skład Polski¹⁶¹.

Nad przebiegiem nacjonalizacji na Dolnym Śląsku czuwała powołana we wrześniu 1946 r. Wojewódzka Komisja ds. Upaństwowienia Przedsiębiorstw we Wrocławiu. Wynikiem prac Komisji było ogłoszenie we „Wrocławskim Dzienniku Wojewódzkim” wykazu 5742 przedsiębiorstw przeznaczonych do upaństwowienia¹⁶², stanowiło to ponad 14% ogółu upaństwowionych przedsiębiorstw w Polsce. Zaznaczyć należy, iż były to przeważnie drobne przedsiębiorstwa, ponieważ duże podlegały kompetencji Głównej Komisji. Główna Komisja w latach 1949–1953 przeznaczyła do nacjonalizacji 383 przedsiębiorstwa¹⁶³.

¹⁶⁰ J. Kociszewski, *Proces integracji gospodarczej ziem zachodnich i północnych z Polską*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 40.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 45.

¹⁶² S. Jankowski, *Przejmowanie i odbudowa przemysłu dolnośląskiego 1945–1949*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982, s. 117.

¹⁶³ *Ibidem*, s. 120.

Wszystkie te działania spowodowały, że liczba przedsiębiorstw prywatnych spadła o połowę, a ich produkcja o jedną trzecią¹⁶⁴. Zaznaczyć należy, że proces upaństwowienia na Dolnym Śląsku trwał dłużej niż na ziemiach centralnej i wschodniej Polski. Formalnie proces ten zakończył się w 1958 r., do czego przyczyniła się ustawa o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwa¹⁶⁵.

Równoległe ze zmianami własnościowymi rosło znaczenie planowania zarówno przestrzennego, jak i gospodarczego. Dekretem z maja 1945 r. o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy rozpoczęto budowę trójsektorowej organizacji planowania przestrzennego. Przy ministerstwie tym powstał Główny Urząd Planowania Przestrzennego (GUPP), a w województwach powołano Regionalne Dyrekcje Planowania Przestrzennego (RDPP).

Na Dolnym Śląsku urząd taki powołany został początkowo w Legnicy, a następnie przeniesiony został do Wrocławia. W 1948 r. RDPP we Wrocławiu opracowała *Wstępną koncepcję planu regionalnego Dolnego Śląska*. Równocześnie podjęto prace studialne nad obszarami specjalnymi, takimi jak Sudety i Wałbrzych. Oprócz planowania przestrzennego coraz większego znaczenia nabierało planowanie gospodarcze. W ramach Centralnego Urzędu Planowania na Dolnym Śląsku działało biuro regionalne. Zbierało ono informacje o regionie oraz przygotowywało założenia i wytyczne jego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Reasumując, stwierdzić należy, że Dolny Śląsk przechodził takie same etapy zmian administracyjno-gospodarczych jak pozostałe ziemie w kraju. Jednak z uwagi na specyfikę wynikającą z potrzeby ponownego zasiedlenia i zagospodarowania tych ziem w początkowym okresie rozwój sektora publicznego wykazywał pewne różnice. Nie odbiegały one jednak zasadniczo od przyjętego w kraju wzorca. Okres konsolidacji i pewnej odrębności w przeważającej części zakończył się do 1950 r.

Funkcjonowanie sektora publicznego w warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej

W 1949 r. zlikwidowano Ministerstwo Ziem Odzyskanych, co było przejawem likwidacji odrębności Dolnego Śląska i wiązało się z unifikacją sposobu sprawowania i organizowania władzy. Odtąd Dolny Śląsk przechodził tę samą ewolucję organizacyjną co kraj.

W 1950 r. na mocy ustawy o terenowych organach władzy państwowej organy samorządu terytorialnego, organy rządowej administracji zespolonej oraz niezespolonej przestały istnieć. Zlikwidowano urzędy wojewódzkie, powiatowe i gminne, a także sta-

¹⁶⁴ Przemysł prywatny 1945–1950, PKPG 4217.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 25 września 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwa (Dz. U. z 1958 r., Nr 11, poz. 37).

nowiska wojewodów, starostów i wójtów¹⁶⁶. Kompetencje tych organów przejęły rady narodowe. Organem wykonawczym i zarządzającym rady stało się prezydium.

W okresie decentralizacji starania o powiększenie samodzielności rad nie przyniosły efektów. Wprawdzie ustawa o radach narodowych z 1958 r. przyznawała im charakter podstawowych jednostek administracji terenowej, jednak zachowała pionowe podporządkowanie rad i prezydiów, a kierownicy wydziałów podlegali nie tylko prezydium, ale również kierownikom wydziałów wyższych szczebli i właściwym ministrom. Przywrócono natomiast urząd sołtysa jako reprezentanta samorządu społecznego.

Przeobrażenia administracji terytorialnej w latach 70. XX w. nie ominęły Dolnego Śląska. W 1972 r. ponownie wprowadzono gminy, a w 1975 r. nowe województwa. Jak już wcześniej wspomniano, oddzielono rady narodowe jako organy władzy państwowej i samorządu społecznego od organów terenowych administracji państwowej (województw, naczelników gmin i miast). Zespolone organy administracji terytorialnej zostały podporządkowane utworzonemu urzędowi Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Reforma przyczyniła się do centralizacji i koncentracji ośrodka decyzyjnego. Zmiany miała przynieść ustawa z lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, jednak w rzeczywistości była ona kontynuacją tego samego sposobu rządzenia¹⁶⁷.

Rok 1950 przyniósł nie tylko zmiany w sposobie sprawowania władzy, lecz także zmiany w podziale terytorialnym Dolnego Śląska. Z województwa wrocławskiego wyodrębniono jednostki terytorialne, które weszły w skład nowo utworzonych województw opolskiego i zielonogórskiego. Wyodrębniono także miasto Wrocław. Kolejna zmiana w podziale administracyjno-terytorialnym nastąpiła w 1954 r. Jednostkami podziału wsi stały się gromady, trzykrotnie mniejsze od dotychczasowych gmin. Powołano również osiedla trzech typów (na Dolnym Śląsku dwóch): robotnicze, uzdrowiskowe i rybackie jako odmianę jednostek najniższych pośrednich między wsią a miastem.

Tak ukształtowany podział przetrwał do 1975 r. Wówczas nastąpił podział Dolnego Śląska na cztery województwa (jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie i wrocławskie), przy równoczesnym przesunięciu powiatu sycowskiego do woj. kaliskiego, a powiatów górskiego i wschowskiego do woj. leszczyńskiego.

W wyniku procesu konsolidacji Dolnego Śląska z Polską po 1950 r. gospodarka regionu nie wykazywała odstępstw od realizowanego w kraju modelu. Widoczne było forsowanie rozwoju przemysłu ciężkiego, zwłaszcza wydobywczego, czego przejawem była budowa Turoszowskiego Okręgu Przemysłowego i Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego. Nakłady kierowane na branżę energetyczno-surowcową spowodowały, że

¹⁶⁶ J. Kociszewski, *Proces...*, s. 41.

¹⁶⁷ *Ibidem*, s. 41.

niedofinansowane pozostały obszary rolnicze zachodniej i północnej części Dolnego Śląska. Zaniedbano także rozwój turystyki. W konsekwencji jeszcze umocniła się dominacja sektora państwowego w gospodarce. W 1989 r. sektor publiczny na Dolnym Śląsku na tle kraju był bardziej rozbudowany, co skutkowało też jego głębszą transformacją.

3.2. Zmiana funkcji i zakresu sektora publicznego po 1989 r.

Przeprowadzona w Polsce w latach 1973–1975 reforma podziału administracyjnego kraju spowodowała, że w 1990 r. Dolny Śląsk nie stanowił jednolitego organizmu administracyjnego. Pod względem administracyjnym składał się on z czterech województw i 159 gmin, w tym 33 gmin miejskich, 51 miejsko-wiejskich i 75 gmin wiejskich.

Na Dolnym Śląsku tak samo jak w Polsce widoczna była ewolucja zakresu i funkcji sektora publicznego. Wyróżnić można dwa etapy: 1990–1998 i 1999–2004. W pierwszym etapie w wyniku utworzenia gmin nastąpiła dwudzielnosc władzy terenowej, polegająca na współistnieniu terenowych organów administracji rządowej (pełniących funkcje regionalne) i organów samorządu terytorialnego (realizujących zadania lokalne). W drugim etapie powołano władze samorządowe na szczeblu powiatów i województw, a także utworzono województwo dolnośląskie. Równocześnie powierzono zadania z zakresu rozwoju regionalnego władzy samorządowej szczebla wojewódzkiego.

Ewoluiowało również bezpośrednio zaangażowanie sektora publicznego w gospodarkę regionu. W ramach tego sektora w 1990 r. funkcjonowało 826 przedsiębiorstw państwowych, 15 spółek Skarbu Państwa i 91 spółek z udziałem państwowych osób prawnych. Sektor ten wytwarzał w 1989 r. 82,1% PKB w regionie. Udział jego w nakładach inwestycyjnych, wartości brutto środków trwałych i zatrudnieniu wynosił odpowiednio: 89,2%; 77,1% i 77,7%¹⁶⁸. W analizowanym okresie nastąpił spadek zaangażowania sektora publicznego w działalność gospodarczą. W 2004 r. udział sektora publicznego w powyższych wskaźnikach kształtował się na poziomie: 39,9%; 44,7% i 28,9%¹⁶⁹. Liczba przedsiębiorstw państwowych w 2004 r. zmniejszyła się do 80.

3.2.1. Utworzenie i funkcjonowanie gmin od 1990 r.

Pierwszy etap reformy samorządowej doprowadził do powstania samorządu na poziomie lokalnym – gminnym. Jak wspomniano powyżej, w 1990 r. Dolny Śląsk składał się z 159 gmin (6,5% ogółu gmin w Polsce), w tym 33 gmin miejskich (11,4% ogółu), 51 miejsko-wiejskich (8,6%) i 75 wiejskich (4,8%). Gminy miejskie dominowały w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim (62,8% ogółu na Dolnym Śląsku), natomiast gminy wiejskie przeważały przede wszystkim w podregionie legnickim.

¹⁶⁸ „Rocznik Statystyczny Województw” 1990, GUS, Warszawa 1990.

¹⁶⁹ „Rocznik Statystyczny Województw” 2005, GUS, Warszawa 2005.

Zasadniczy podział terytorialny zarówno w kraju, jak i na Dolnym Śląsku wspomagany był na szczeblu lokalnym przez sołectwa i delegatury, a na szczeblu wojewódzkim przez rejony administracyjne. Liczba sołectw w poszczególnych podregionach była zróżnicowana i uzależniona od układu wiejskiej sieci osadniczej. Na początku lat 90. XX w. na Dolnym Śląsku funkcjonowało łącznie 2114 sołectw, z tego w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim 788, legnickim 446 i wrocławskim 880¹⁷⁰. Jediną gminą podzieloną na delegatury (dzielnice) był Wrocław, gdzie funkcjonowało pięć takich jednostek.

Powyższy podział okazał się stosunkowo stabilny, w 1998 r. (przed reformą samorządowo-administracyjną) na Dolnym Śląsku funkcjonowały 162 gminy, w tym 36 miejskich, 49 miejsko-wiejskich i 77 wiejskie. W wyniku reformy administracyjnej kraju powstało województwo dolnośląskie, którego granice zostały skorygowane w stosunku do granic tworzących go wcześniej województw. W rezultacie liczba gmin wzrosła do 169. Reforma nie wpłynęła na liczbę gmin miejskich, natomiast spowodowała wzrost liczby gmin miejsko-wiejskich do 54 i wiejskich do 79.

Gminy wypełniały na szczeblu podstawowym zadania administracji publicznej. Przede wszystkim zadaniem ich było (i jest) zaspokajanie potrzeb mieszkańców o charakterze zbiorowym i lokalnym. Zadania gminy omówione zostały szczegółowo w rozdziale 2. Zadania gmina realizuje poprzez swoje organy, tj. radę gminy i w zależności od wielkości i charakteru gminy wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Rada gminy, której zadania przedstawiono w rozdziale 2, jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Liczba członków rady gminy uzależniona jest od wielkości gminy i wahała się na Dolnym Śląsku w przedziale od 14 (Domaniów, Kostomłoty) do 40 członków (Wrocław). Oprócz Wrocławia najwięcej radnych zasiadało w Radach gmin w Legnicy i Wałbrzychu – po 25. W wyniku przeprowadzonych reform liczba radnych na Dolnym Śląsku zmniejszyła się z 3516 w 1995 r. do 2743 w 2003 r.¹⁷¹

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym w gminie. Zadania swoje wykonuje za pomocą Urzędu Gminy (Urzędu Miasta, Urzędu Miasta i Gminy). Zasady funkcjonowania Urzędu w każdej gminie określa regulamin. Struktura Urzędu uwarunkowana jest charakterem gminy. Stwierdzić można, że w gminach Dolnego Śląska dominował podział Urzędu na wydziały. Do najczęściej spotykanych wydziałów należały: Wydział Gospodarki Nieruchomościami, Wydział Architektury, Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych, Wydział Spraw Kryzysowych, Wydział Promocji i Rozwoju, Wydział Finansów i Budżetu, Wydział Rolnictwa i Ochrony Środo-

¹⁷⁰ *Spółeczna i ekonomiczna przestrzeń Dolnego Śląska. Przegląd statystyczny*, Urzędy Statystyczne w Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu, Wrocławiu i Zielonej Górze 1996, s. 14.

¹⁷¹ *Ibidem*, s. 28; *Województwo Dolnośląskie 2004*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 75.

wiska, Wydział Organizacyjny, Wydział Spraw Obywatelskich, a w gminach miejskich i miejsko-wiejskich także Urząd Stanu Cywilnego.

Do czasu wprowadzenia drugiego etapu reformy samorządowej gminy reprezentowane były na szczeblu wojewódzkim przez sejmiki samorządowe. Do ustawowych zadań sejmików należało: ocena działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa; upowszechnianie doświadczeń samorządowych; prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami; ocena działalności administracji rządowej w województwie; wyrażanie opinii w sprawach istotnych dla województwa; reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej¹⁷². Jak wynika z zaprezentowanych zadań, miały one przede wszystkim charakter nadzorczy.

Dodatkowo na Dolnym Śląsku funkcjonowały związki międzygminne, których w połowie 1995 r. było 16. Dominowały one na obszarze byłych województw jeleniogórskiego i legnickiego, natomiast w niewielkim stopniu działały w byłym województwie wrocławskim.

Na kształt administracji publicznej po 1989 r. wpłynęła również ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁷³. Według powyższej ustawy zadania administracji rządowej na Dolnym Śląsku realizowali wojewodowie i kierownicy urzędów rejonowych jako organy administracji ogólnej, a także terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom jako organy administracji specjalnej oraz organy gminy w ramach zadań zleconych.

Jako instytucje pomocnicze wojewodów powołano urzędy wojewódzkie, a w przypadku rejonowych organów rządowej administracji ogólnej – urzędy rejonowe w liczbie 18. Województwa wałbrzyskie i wrocławskie podzielono na sześć rejonów rządowej administracji ogólnej, natomiast województwa jeleniogórskie i legnickie na trzy takie rejony.

Oprócz zasadniczego podziału terytorialnego w Polsce funkcjonowały podziały specjalne dla potrzeb określonych dziedzin administracji państwowej lub w innych uzasadnionych społecznie celach¹⁷⁴. Dotyczyły one w szczególności: drogownictwa, kolejnictwa, wymiaru sprawiedliwości, opieki zdrowotnej, ochrony porządku publicznego, statystyki publicznej. Wynikały z nich określone powiązania przestrzenne i układy zależności odmienne od obowiązującego podziału administracyjnego.

W początkowym okresie transformacji systemowej w skali kraju funkcjonowało ogółem 76 podziałów specjalnych, w tym 42 na szczeblu ponadwojewódzkim, 20 na szczeblu wojewódzkim oraz 14 na szczeblu rejonowym¹⁷⁵. Na Dolnym Śląsku z 38 jed-

¹⁷² *Ibidem*, s. 30–31.

¹⁷³ Dz. U. z 1990 r., Nr 21, poz. 123 z późn. zm.

¹⁷⁴ Art. 51 ust. 1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

¹⁷⁵ Do terenowych organów rządowej administracji specjalnej funkcjonujących na Dolnym Śląsku należały między innymi: delegatura Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu; Izby i urzędy skarbowe; Okrę-

nostek ponadwojewódzkich tylko oddział Straży Granicznej nie miał siedziby we Wrocławiu.

Reasumując, funkcjonowanie samorządu terytorialnego wyłącznie na poziomie gminy uniemożliwiało mu prowadzenie skoordynowanej polityki regionalnej w szerszej skali. Brakowało całościowego spojrzenia na problemy Dolnego Śląska. Poza tym podział Dolnego Śląska na odrębne województwa nie sprzyjał tworzeniu tożsamości regionalnej, jak również utrudniał funkcjonowanie powiązań gospodarczych i społecznych w regionie. Dlatego też niezbędne stały się działania służące zmianie niekorzystnej sytuacji, w tym powołanie jednego organizmu administracyjnego zdolnego do prowadzenia spójnej polityki regionalnej.

3.2.2. Reforma terytorialno-samorządowa. Powstanie województwa dolnośląskiego

W 1998 r. nastąpiła kolejna reforma samorządowa połączona ze zmianą organizacji terytorialnej kraju. Reforma ta uprościła funkcjonowanie administracji rządowej, likwidując rejony i oddając część uprawnień w ręce samorządów. Utworzono wówczas samorząd na szczeblu powiatu i województwa, jednocześnie redukując liczbę województw z 49 do 16. W wyniku połączenia województw jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego i wrocławskiego oraz powiatu górowskiego powstało województwo dolnośląskie.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami samorząd województwa wykonywał zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podstawowymi zadaniami samorządu województwa było opracowanie strategii rozwoju regionalnego, co w przypadku Dolnego Śląska nastąpiło w 2000 r., a następnie w 2005 r., oraz prowadzenie polityki regionalnej, a ściślej tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi regionalnemu. Zadania samorządu województwa przedstawiono i omówiono w rozdziale 2.

Powierzone zadania samorząd województwa wykonywał poprzez swoje organy, którymi, jak już wcześniej wspomniano, są sejmik województwa i zarząd województwa na czele z marszałkiem wspomagany przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

gowej Inspektorat Gospodarki Energetycznej we Wrocławiu; rejonowe inspektoraty spraw obronnych; Agencja Radiokomunikacyjna we Wrocławiu; Państwowa Agencja Telekomunikacyjna Oddział we Wrocławiu; Okręgowy Inspektorat Inspekcji Nasionowej we Wrocławiu; Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych we Wrocławiu; Agencja Rynku Rolnego we Wrocławiu; Delegatura Urzędu Antymonopolowego we Wrocławiu; Okręgowy Inspektorat Państwowej Inspekcji Handlowej we Wrocławiu; Okręgowy Urząd Miar we Wrocławiu; Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa we Wrocławiu; Delegatura Ministerstwa Przekształceń Własnościowych we Wrocławiu; inspekcje ochrony środowiska w każdym mieście wojewódzkim; kuratoria oświaty w każdym mieście wojewódzkim; państwowe służby ochrony zabytków w każdym mieście wojewódzkim; inspektoraty nadzoru farmaceutycznego; oddział Polskiej Akademii Nauk we Wrocławiu; Okręgowy Inspektorat Pracy we Wrocławiu; wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy; urzędy statystyczne w Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu i Wrocławiu; urzędy celne w Legnicy i we Wrocławiu; Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu.

Organem stanowiącym i kontrolnym na szczeblu wojewódzkim jest Sejmik. Zgodnie ze statutem Województwa Dolnośląskiego organami wewnętrznymi Sejmiku są przewodniczący i komisje. W myśl postanowień Statutu w ramach Sejmiku dolnośląskiego w 2004 r. funkcjonowało dziesięć stałych komisji: Rewizyjna; Uchwałodawcza, Przestrzegania Prawa i Bezpieczeństwa; Polityki Rozwoju Regionalnego i Gospodarki; Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Współpracy Zagranicznej; Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich; Kultury, Nauki i Edukacji; Rozwoju Turystyki, Rekreacji i Sportu; Budżetu i Finansów; Polityki Społecznej, Zdrowia i Rodziny.

Z punktu widzenia funkcji sektora publicznego w kształtowaniu polityki regionalnej szczególnie istotna była działalność Komisji Polityki Rozwoju Regionalnego i Gospodarki. Do jej zadań należał współudział w tworzeniu strategii rozwoju województwa. Brała ona także udział w opracowaniu programów wojewódzkich i planu zagospodarowania przestrzennego. Komisja zajmowała się również problematyką z zakresu rozwoju przemysłu, handlu i usług, przekształceń własnościowych, zapobiegania bezrobociu, infrastruktury komunikacyjnej.

Władzę wykonawczą samorządu województwa stanowi zarząd kierowany przez marszałka. Zarząd województwa dolnośląskiego składa się z pięciu osób: marszałka, dwóch wicemarszałków oraz dwóch członków zarządu. Skład Zarządu Województwa Dolnośląskiego określony został w § 75 Statutu Województwa Dolnośląskiego¹⁷⁶.

Zarząd jest organem kolegialnym podejmującym uchwały na posiedzeniach odbywających się nie rzadziej niż raz w tygodniu. Pracą Zarządu kieruje Marszałek Województwa Dolnośląskiego. Zwołuje on posiedzenia Zarządu, ustala porządek jego obrad, jak również przewodniczy im. Sprawuje także nadzór nad wykonaniem uchwał Zarządu.

Zarząd wykonywał swoje zadania przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego. Jak wynikało z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (Załącznik Nr 1), Marszałkowi w analizowanym okresie podlegały bezpośrednio: Kancelaria Sejmiku, Kancelaria Zarządu, Gabinet Marszałka, Wydział Współpracy z Zagranicą i Regionami Europejskimi, Departament Polityki Zdrowotnej, Biuro Nadzoru Właścicielskiego, Biuro Audytu Wewnętrznego, Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych i Kancelaria Tajna, Biuro ds. BHP i P/Pož., a także Wicemarszałkowie, członkowie Zarządu, Skarbnik Województwa, Dyrektor Generalny i Geodeta Województwa.

Podstawowymi jednostkami podziału Urzędu Marszałkowskiego były departamenty, wydziały i biura. W ramach Urzędu funkcjonowało: 6 departamentów; 23 wydziały i 9 biur. Ponadto w strukturach Urzędu Marszałkowskiego działały takie jednostki jak: Zakład Obsługi Urzędu, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, Dolnośląski Woje-

¹⁷⁶ § 76 Uchwały Nr XLIII/815/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie przyjęcia statutu Województwa Dolnośląskiego.

wódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu. Równocześnie pamiętać należy, że w ramach samorządu wojewódzkiego na Dolnym Śląsku funkcjonowały także: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, fundusze celowe i instytucje kultury¹⁷⁷.

W okresie transformacji systemowej kluczową pozycję w formułowaniu polityki regionalnej w regionie posiadał Departament Rozwoju Regionalnego. Zadania Departamentu koncentrowały się na planowaniu, wspieraniu i monitorowaniu rozwoju regionalnego, jak również na współpracy w niniejszym zakresie z samorządami, administracją państwową, organizacjami pozarządowymi, społecznymi i gospodarczymi.

Istotną funkcję w kreowaniu sytuacji gospodarczej regionu pełnił także Departament Mienia Wojewódzkiego podporządkowany członkowi Zarządu. Departament sprawował nadzór nad gospodarowaniem mieniem województwa. Zajmował się on pozyskiwaniem nieruchomości pod inwestycje w ramach polityki gospodarczej Urzędu, jak również prowadził całokształt spraw związanych z realizacjami inwestycji będących w gestii samorządu wojewódzkiego. Do zadań departamentu należało również prowadzenie i koordynacja procesów przekształceniowych jednostek organizacyjnych samorządu wojewódzkiego. Ponadto współpracował on z Wojewódzkim Funduszem Ochrony

¹⁷⁷ **Jednostki budżetowe:** Medyczne Studium Zawodowe Nr 1 we Wrocławiu; Medyczne Studium Zawodowe Nr 2 we Wrocławiu; Medyczne Studium Zawodowe Nr 4 we Wrocławiu; Zespół Szkół Medycznych w Jaworze, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu, Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu, Kolegium Nauczycielskie we Wrocławiu, Medyczne Studium Zawodowe w Boleśławcu, Medyczne Studium Zawodowe w Kłodzku, Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych w Legnicy, Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych we Wrocławiu, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Świdnicy, Zespół Szkół Społeczno-Socjalnych w Lubinie, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Olszynie, Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Dzieci Nieśłyszących we Wrocławiu, Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Dzieci Niewidomych we Wrocławiu, Ośrodek Polskiego Komitetu Współpracy z Alliance Francaise w Wałbrzychu, Regionalny Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Legnicy, Regionalny Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Lwówku Śląskim, Szkoła Policealna Pracowników Służb Społecznych we Wrocławiu, Dolnośląskie Centrum Informacji Zawodowej i Doskonalenia Nauczycieli w Wałbrzychu, Dolnośląska Biblioteka Pedagogiczna we Wrocławiu, Dolnośląski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli we Wrocławiu, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Jaworze, Zespół Szkół Specjalnych przy Wojewódzkim Szpitalu Neuropsychiatrii w Krośnicach, Zespół Szkół Specjalnych przy Szpitalu Uzdrawiskowym „Jagusia” w Kudowie Zdroju, Zespół Szkół Specjalnych przy Szpitalu Rehabilitacyjno-Hematologicznym „ORLIK” w Kudowie Zdroju, Zespół Szkół Specjalnych Przyszpitalnych w Wałbrzychu, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Wałbrzychu, Zespół Szkół Agrotechnicznych w Bożkowie, Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu. **Zakłady budżetowe:** Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych we Wrocławiu, Dolnośląskie Centrum Informacji Zawodowej i Doskonalenia Nauczycieli w Wałbrzychu. **Gospodarstwa pomocnicze:** Zakład Obsługi Urzędu, Zakład Usług Projektowych i Obsługi Inwestorskiej we Wrocławiu.

Fundusze celowe: Terenowy Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych we Wrocławiu, Wojewódzki Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym we Wrocławiu. **Instytucje kultury:** Filharmonia Dolnośląska w Jeleniej Górze, Filharmonia im. W. Lutosławskiego we Wrocławiu, Filharmonia Sudecka w Wałbrzychu, Międzynarodowy Festiwal Wratistavia Cantans we Wrocławiu, Muzeum Gross Rosen w Rogoźnicy, Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze, Muzeum Narodowe we Wrocławiu, Muzeum Papiernictwa w Dusznikach Zdroju, Muzeum Poczty i Telekomunikacji we Wrocławiu, Muzeum Sportu i Turystyki w Karpaczu, Opera Dolnośląska we Wrocławiu, Ośrodek Kultury i Sztuki we Wrocławiu, Teatr Dramatyczny im. J. Szaniawskiego w Wałbrzychu, Teatr Polski we Wrocławiu, Wojewódzka i Miejska Biblioteka Publiczna im. T. Mikulskiego we Wrocławiu, Wrocławski Teatr Pantomimy we Wrocławiu.

Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych. Departament nadzorował też gospodarowanie mieniem ruchomym w Urzędzie Marszałkowskim.

Analizując zakres kompetencji marszałka i urzędu marszałkowskiego, należy postawić pytanie o ich relacje w stosunku do kompetencji wojewody i Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Wojewoda stał na czele województwa, które jest podstawową jednostką podziału administracyjnego Polski. Reprezentował on w danym regionie rząd, był także głównym reprezentantem administracji centralnej w regionie.

Zadania swoje wojewoda realizował za pomocą Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Siedzibą Urzędu był Wrocław, natomiast w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu funkcjonowały delegatury. Przy realizacji zadań pomagali wojewodzie w szczególności: dwaj wicewojewodowie, kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, Dyrektor Generalny Urzędu oraz dyrektorzy wydziałów. W skład Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wchodził: Gabinet Wojewody, osiem wydziałów i cztery biura. Ponadto przy Wojewodzie działały instytucje takie jak: Wojewódzki Komitet Przeciwpowodziowy, Wojewódzka Komisja Ochrony Przyrody, Wojewódzki Komitet Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Wojewódzki Zespół ds. Ochrony Przeciwpozarowej i Ratownictwa, Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności, Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Wojewódzka Komisja ds. Oceny Oddziaływania na Środowisko.

Poza tym na Dolnym Śląsku funkcjonowały jednostki organizacyjne nie działające w strukturach urzędu wojewódzkiego, lecz mu podporządkowane, np. Państwowy Zakład Budżetowy „Stawy Milickie”, Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych¹⁷⁸.

Z analizy struktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego i Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że w początkowym okresie w ramach obu instytucji funkcjonowały jednostki organizacyjne o zbliżonym nazewnictwie zajmujące się: polityką społeczną, ochroną środowiska i rolnictwem, a przede wszystkim polityką regionalną. W strukturze urzędu marszałkowskiego działał Departament Rozwoju Regionalnego, podczas gdy w urzędzie wojewódzkim funkcjonował Wydział Rozwoju Regionalnego.

¹⁷⁸ Zgodnie z Załącznikiem Nr 2 do Statutu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu na powyższych warunkach działały również: Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Rybackiej we Wrocławiu, Ośrodek Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Dolnośląskie Centrum Zdrowia Publicznego we Wrocławiu, Dolnośląski Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Świdnicy, Międzywojewódzkie Centrum Szkolenia Administracji Publicznej i Obrony Cywilnej we Wrocławiu, Dyrekcja Miejskich Inwestycji Komunalnych we Wrocławiu, Zakłady Techniki Medycznej Służby Zdrowia we Wrocławiu, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Zakład Obsługi Urzędu i Zarząd Drogowych Przejść Granicznych we Wrocławiu.

Sytuacja powyższa obrazuje szerszy problem występujący w ówczesnych latach, związany z niedostatecznym rozdzieleniem odpowiedzialności za rozwój regionu pomiędzy sektor samorządowy reprezentowany przez marszałka a sektor państwowy kierowany w regionie przez wojewodę. W rezultacie marszałek odpowiadał za planowanie rozwoju regionalnego, a także inspirowanie i stymulowanie wzrostu konkurencyjności regionu, natomiast wojewoda rozwój ten w znacznym zakresie finansował. Pomimo że wojewoda – wydawałoby się – nie miał dużych kompetencji z zakresu rozwoju regionalnego, to jednak w jego gestii znajdowały się wówczas środki unijne, jak również środki z rezerw celowych. W ten sposób wojewoda miał wpływ pozaustawowy (rzeczywisty) na kierunki realizowanej polityki regionalnej.

Brak własnych środków finansowych marszałka osłabiał jego pozycję względem administracji rządowej. Wojewoda za pomocą instrumentów finansowych mógł korygować działania samorządu zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju. Powyższy układ nie sprzyjał jednak samorządności, uwypuklał natomiast centralizację finansów. Był to przejaw daleko posuniętego paternalizmu ze strony rządu. Dodatkowo wojewoda sprawował kontrolę nad działalnością Marszałka w zakresie realizacji zadań wynikających z Kontraktu Wojewódzkiego, jak też zadań finansowanych z dotacji celowych.

Reasumując, pomimo ograniczonych formalnych kompetencji wojewody z zakresu polityki regionalnej środki finansowe, jakimi dysponował, sprawiały, że był on ważnym ogniwem w kształtowaniu rozwoju regionu. Pozycję wojewody wzmacniał dodatkowo zakres jego obowiązków jako przedstawiciela rządu w województwie oraz funkcja nadzorcza w stosunku do samorządu terytorialnego. Marszałek, formalny gospodarz województwa, realizując swoje zadania, musiał uwzględniać stanowisko wojewody.

Reforma administracyjna realizowana w 1998 r. oprócz powołania samorządu na szczeblu województwa utworzyła również samorząd powiatowy. W 1999 r. w ramach województwa dolnośląskiego funkcjonowało 30 powiatów¹⁷⁹, w tym cztery miasta na prawach powiatu (Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Wrocław). Najwięcej, bo 16 powiatów znajdowało się w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim, w podregionach legnickim i wrocławskim zlokalizowanych było po siedem powiatów.

Zasadniczym zadaniem powiatu było zaspokajanie ponadgminnych zbiorowych potrzeb mieszkańców. Zadania te przedstawiono we wcześniejszej części monografii. Zadania realizowane były za pomocą organów: rady powiatu i zarządu kierowanego przez starostę. Ustawowe kompetencje zarówno rady powiatu, jak i zarządu omówione zostały w rozdziale 2.

¹⁷⁹ Powiaty: bolesławiecki, dzierżoniowski, głogowski, górowski, jaworski, jeleniogórski, kamienno-górski, kłodzki, legnicki, lubański, lubiński, lwówecki, milicki, oleśnicki, oławski, polkowicki, strzeliński, średzki, świdnicki, trzebnicki, wałbrzyski, wołowski, wrocławski, ząbkowicki, zgorzelecki, złotoryjski.

Skład rady powiatu uzależniony był od wielkości powiatu i wahał się w przedziale od 15 (powiaty górowski i milicki) do 40 radnych (Wrocław). Pomijając Wrocław, największą liczbę radnych posiadały powiaty: kłodzki, świdnicki i wałbrzyski (po 29 radnych). W ramach rady powiatu działały komisje. Ich liczba była różna w poszczególnych powiatach, najczęściej w obrębie rady powiatu funkcjonowało sześć komisji obejmujących zakresem swego działania takie dziedziny jak: budżet, edukacja, planowanie rozwoju gospodarczego, ochrona zdrowia, polityka społeczna, kultura, sport i turystyka.

W skład zarządu powiatu wchodził przeważnie starosta, wicestarosta i trzech członków zarządu, chociaż w Oławie zarząd powiatu był czteroosobowy. W realizacji zadań organy powiatu wspierane były przez Starostwa Powiatowe. Analiza struktury Starostw Powiatowych na Dolnym Śląsku pozwalała stwierdzić, że pomimo pewnych różnic istniały jednostki organizacyjne wspólne dla większości z nich. Zaliczyć do nich należało: Wydział Organizacyjny; Wydział Spraw Obywatelskich; Wydział Finansów i Budżetu; Wydział Geodezji, Katastru i Obrotu Nieruchomościami; Wydział Architektury i Budownictwa; Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska; Wydział Oświaty i Sportu; Wydział Spraw Społecznych.

Ze struktury Starostw Powiatowych jasno wynikało, że powiaty nastawione były na realizację zadań administracyjnych. Powiaty w mniejszym stopniu mogły angażować się w politykę rozwoju zarówno lokalnego, jak i regionalnego, skupiając się przede wszystkim na obsłudze ludności.

U podstaw reform samorządowych legło również przekonanie o wyższej jakości usług świadczonych na rzecz ludności przez sektor samorządowy. Samorząd terytorialny znajdujący się bliżej rozwiązywanych problemów, z władzami wywodzącymi się z lokalnych lub regionalnych wspólnot mieszkańców, poddany kontroli miejscowych środowisk miał gwarantować wyższą jakość świadczonych usług, jak również lepsze dostosowanie usług do zgłaszanych potrzeb.

Decentralizacja administracji publicznej miała także doprowadzić do podniesienia jakości zarządzania w administracji lokalnej i regionalnej, bez czego nie mogła nastąpić poprawa świadczonych przez nią usług.

Z perspektywy lat trudno jednoznacznie stwierdzić, czy powyższe zjawisko w przedstawionym zakresie rzeczywiście nastąpiło. Ocena jakości świadczonych przez administrację publiczną, a zwłaszcza samorządową, usług dokonywana była często w sposób subiektywny przez obywateli na podstawie ich doświadczeń. Doświadczenia te są przeważnie fragmentaryczne i dotyczą określonego odcinka działań administracji samorządowej.

Z doświadczeń europejskich wynikało, że wpływ na podwyższenie jakości usług publicznych miało wbudowanie rozwiązań z zakresu zarządzania jakością w system za-

rzządzania publicznego. Również na Dolnym Śląsku widoczne były działania podejmowane w niniejszym zakresie, czego przejawem było uzyskanie certyfikatów ISO-9001:2000. W 2004 r. na Dolnym Śląsku dwanaście jednostek sektora publicznego posiadało certyfikat jakości ISO-9001:2000 (tabela 5).

Tabela 5. Wykaz dolnośląskich jednostek sektora publicznego posiadających certyfikat jakości ISO-9001:2000

Lp.	PODMIOT CERTYFIKOWANY	GRUPA PKD
1.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Administracja publiczna i obrona narodowa
2.	Starostwo Powiatowe w Dzierżoniowie	Administracja publiczna i obrona narodowa
3.	Starostwo Powiatowe w Legnicy	Administracja publiczna i obrona narodowa
4.	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	Administracja publiczna i obrona narodowa
5.	Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze	Administracja publiczna i obrona narodowa
6.	Urząd Gminy w Polkowicach	Administracja publiczna i obrona narodowa
7.	Urząd Miasta Oleśnicy	Administracja publiczna i obrona narodowa
8.	Urząd Miejski w Zgorzelcu	Administracja publiczna i obrona narodowa
9.	Agencja Rozwoju Regionalnego ARLEG S.A. w Legnicy	Działalność z prowadzeniem interesów
10.	AGROREG S.A. Agencja Rozwoju Regionalnego w Nowej Rudzie	Działalność z prowadzeniem interesów
11.	Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Wałbrzychu	Działalność z prowadzeniem interesów
12.	Politechnika Wrocławska, Wrocławskie Centrum Transferu Technologii	Działalność z prowadzeniem interesów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Rejestru Podmiotów Certyfikowanych, www.mgip.gov.pl/PPJ/KRPC/.

Z prezentowanej tabeli wynika, że w analizowanym okresie certyfikat jakości posiadały jedynie trzy gminy, co stanowiło ok. 1,8% ogółu dolnośląskich gmin. W przypadku powiatów wskaźnik ten wynosił ponad 15%. Z pięciu agencji rozwoju regionalnego certyfikat posiadały trzy (60%).

W analogicznym okresie w Wielkiej Brytanii tamtejsze samorządy lokalne uzyskały certyfikat jakości dla ok. 90% świadczonych przez siebie usług publicznych¹⁸⁰. Jednakże warto podkreślić, że na tle kraju sytuacja na Dolnym Śląsku nie była najgorsza. W Polsce tylko 37 jednostek zaliczonych do grupy „Administracja publiczna i obrona narodowa” posiadało certyfikat ISO-9001:2000¹⁸¹. W takiej sytuacji osiem jednostek administracji publicznej posiadających certyfikat i działających na Dolnym Śląsku stanowiło ponad 21% ogółu tych podmiotów w kraju. Znamienne jest, że takiego certyfikatu nie posiadał Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, chociaż certyfikat jakości ISO-9001:2000 miał np. Urząd Marszałkowski w Opolu.

¹⁸⁰ E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, s. 137.

¹⁸¹ Krajowy Rejestr Podmiotów Certyfikowanych, www.mgip.gov.pl/PPJ/KRPC/.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż proces wdrażania zarządzania jakością w polskiej administracji publicznej postępował w okresie transformacji powoli, aczkolwiek Dolny Śląsk i tak należał do liderów przemian w tym zakresie.

3.3. Rozwój otoczenia instytucjonalnego

Na Dolnym Śląsku oprócz organów administracji samorządowej i rządowej w okresie transformacji funkcjonowały również należące do sektora publicznego instytucje otoczenia biznesu (IOB), których celem była stymulacja rozwoju regionalnego i lokalnego. Były to zarówno dolnośląskie agencje rozwoju regionalnego, jak również terenowe oddziały agencji centralnych. Instytucje te zaliczyć można było do „miękkiej infrastruktury” regionu, a zwłaszcza do tzw. *public infrastructure of economic importance* (infrastruktura publiczna o znaczeniu gospodarczym), mającej istotne znaczenie przy wyborze lokalizacji inwestycji, zwłaszcza w zakresie nowych technologii.

W 2004 r. na Dolnym Śląsku funkcjonowało pięć agencji rozwoju regionalnego:

- Agencja Rozwoju Regionalnego AGROREG z siedzibą w Nowej Rudzie;
- Agencja Rozwoju Regionalnego ARLEG w Legnicy;
- Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego w Wałbrzychu (DARR);
- Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego w Jeleniej Górze (KARR);
- Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego (WARR).

Agencje rozwoju regionalnego działające na Dolnym Śląsku z jednej strony brały udział w pracach nad dużymi projektami związanymi z funkcjonowaniem regionu, takimi jak: „Strategia zabezpieczenia przeciwpowodziowego Wrocławskiego Węzła Wodnego” (WARR), „Program dla Odry 2006” (WARR), „Restrukturyzacja Ochrony Zdrowia na Dolnym Śląsku (WARR)”, z drugiej zaś pomagały samorządom w pracach nad lokalnymi strategiami rozwoju, a także wspierały rozwój małych i średnich firm.

Agencje te organizowały szkolenia i seminaria dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, w tym z zakresu marketingu, finansów, zarządzania, programów unijnych. Organizowały również szkolenia branżowe. Poza tym agencje świadczyły usługi informacyjne, np. kojarząc partnerów w celach gospodarczych, informując o targach, wystawach i innych wydarzeniach gospodarczych. Informowały także o sposobie wypełniania wniosków oraz udzielały pożyczek na rozpoczęcie lub rozwinięcie działalności gospodarczej.

Działalność agencji rozwoju regionalnego skupiała się również na organizacyjnym i finansowym wsparciu procesów restrukturyzacji województwa dolnośląskiego, rozwoju przedsiębiorczości i sanacji podmiotów gospodarczych. W tym celu Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego przygotowała opracowania na bazie prowadzonych studiów nad restrukturyzacją gospodarczą regionu wałbrzyskiego. Pośredniczyła ona również w obro-

cie środkami trwałymi, wartościami niematerialnymi i prawnymi oraz papierami wartościowymi, wspierała przedsięwzięcia i inwestycje proekologiczne. Warto także zaznaczyć, że DARR założyła i prowadziła park przemysłowy i inkubator przedsiębiorczości T-Park w Szczawnie Zdroju i Wałbrzychu.

Ponadto od 2001 r. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego pełniła funkcję Regionalnej Instytucji Finansującej (RIF) w województwie dolnośląskim, a od 2003 r. również w województwie lubuskim w zakresie programów regionalnych. RIF była agencją, która na szczeblu regionalnym administrowała środkami Unii Europejskiej przeznaczonymi na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Współpracowała ona z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz urzędem marszałkowskim i innymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju MSP, a jej celem było: udzielanie informacji o dostępnych programach dotacji i warunkach uczestnictwa; obsługa administracyjna krajowych programów Phare; zarządzanie regionalnymi programami Phare; obsługa administracyjna funduszy strukturalnych w zakresie obowiązków powierzonych przez PARP i urząd marszałkowski; promocja programów adresowana do potencjalnych wykonawców usług doradczych oraz ich beneficjentów; współpraca z PARP w zakresie monitoringu wdrażanych programów; prowadzenie bazy danych przedsiębiorców i wniosków.

W ramach WARR działało także dolnośląskie Centrum Obsługi Inwestora (COI) powołane we współpracy z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ). Jego celem było działanie na rzecz promocji regionu i aktywne uczestnictwo w procesie obsługi inwestorów zagranicznych. Działania COI były skierowane w szczególności na promowanie Dolnego Śląska jako terenu atrakcyjnego dla inwestorów zagranicznych.

Transformacja systemowa przyniosła również rozwój innych instytucji samorządowych wspierających rozkwit Dolnego Śląska. Działały one na poziomie zarówno lokalnym (przede wszystkim w najważniejszych miastach regionu), jak i wojewódzkim. Rozwój lokalnych instytucji z udziałem samorządu terytorialnego widoczny był zwłaszcza we Wrocławiu. Korzystając z istniejącego zaplecza naukowego, ekonomicznego i infrastrukturalnego, utworzono Wrocławski Park Technologiczny S.A. (WPT).

Poza Wrocławiem do ważniejszych instytucji kreujących rozwój Dolnego Śląska należało zaliczyć: Park Przemysłowy Bukowice, Noworudzki Park Przemysłowy (NPP) oraz T-Park w Szczawnie Zdroju i Wałbrzychu.

W ramach działań samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju regionalnego osobne miejsce poświęcić należy instytucjom wspierającym finansowo działalność gospodarczą sektora prywatnego. Najważniejszą taką instytucją był Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o. utworzony z inicjatywy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskie-

go. Udziałowcami DFG Sp. z o.o. są Województwo Dolnośląskie, Gmina Wrocław, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Gminy: Polkowice, Legnica, Oleśnica, Wałbrzych.

Podstawowym zadaniem Funduszu było wspieranie rozwoju gospodarczego regionu poprzez ułatwianie małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania. W tym celu uruchomiony został w ramach DFG Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych, który we współpracy z bankami udzielał małym i średnim przedsiębiorcom poręczeń kredytowych.

Instytucjonalne otoczenie na Dolnym Śląsku tworzyły także regionalne oddziały instytucji centralnych, takie jak: Agencja Mienia Wojskowego Oddział we Wrocławiu; Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Dolnośląski Oddział Regionalny; Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddział we Wrocławiu; Agencja Rynku Rolnego Oddział Terenowy we Wrocławiu; Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad; Agencja Prywatyzacji. Instytucje te zastąpiły zlikwidowane w 1990 r. fundusze celowe, w tym fundusze terenowe. Nie można też zapominać o zarządach Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE). Szczegóły działania SSE omówione zostaną w dalszej części monografii.

3.4. Proces restrukturyzacji gospodarczej regionu w okresie transformacji systemowej

Upadek gospodarki nakazowo-rozdziałowej sprawił, że jednym z istotniejszych elementów reform była konieczność dokonania zmian własnościowych, w tym przede wszystkim poprzez prywatyzację majątku państwowego. Wywołało to spory odnośnie do zakresu prywatyzacji.

Analizując lata 1989–2004, można zaobserwować pewną ewolucję w stosunku do kwestii „ile państwa w gospodarce”; związana jest ona z cyklami wyborczymi. W okresie rządów centro-prawicy, a zwłaszcza do 1993 r. lansowany był neoliberalny model gospodarki. W czasie rządów lewicy zauważalna była tendencja do przechodzenia w kierunku regulowanej gospodarki rynkowej. Efektem niniejszego był zapis w art. 20 Konstytucji „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności [...] stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Równocześnie nowa władza stanęła przed problemem restrukturyzacji gospodarki i to w skali zarówno makro, jak i mikro. Sama restrukturyzacja jest procesem przeprowadzania zmian o szerokim zasięgu i istotnym znaczeniu dla funkcjonowania gospodarki kraju, regionu, branży czy też przedsiębiorstwa. Restrukturyzacja jest reakcją na zaistniałe lub przewidywane zmiany w otoczeniu. Celem jej jest rozwój, podniesienie stopnia sprawności działania lub przywrócenie równowagi wewnętrznej i/lub zewnętrznej.

W ramach restrukturyzacji gospodarki szczególnie istotna dla Dolnego Śląska była restrukturyzacja przemysłu. W teorii wyróżnić można osiem modeli interwencji sektora publicznego w celu restrukturyzacji przemysłu:

- model A – sektor publiczny nie przejawia aktywności w odniesieniu do problemów restrukturyzacji przedsiębiorstw, tym samym wymusza samodzielne rozwiązywanie problemów strukturalnych aż do bankructwa włącznie;
- model B – państwo nie dopuszcza do bankructwa zagrożonych przedsiębiorstw, wspomagając je finansowo (np. poprzez tolerowanie zaległości podatkowych);
- model C – państwo inicjuje opracowanie programu restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw w danym sektorze;
- model D – inicjatywa restrukturyzacji wychodzi od przedsiębiorstwa, a sektor publiczny pomaga w opracowaniu programu oraz wspiera jego realizację;
- model E – sektor publiczny inicjuje opracowanie sektorowego programu restrukturyzacji oraz kreuje ekonomiczne bodźce skłaniające przedsiębiorstwa do jego realizacji;
- model F – sektor publiczny inicjuje opracowanie sektorowego programu restrukturyzacji, ale nie dąży do jego realizacji, ograniczając się do podtrzymywania niewypłacalnych przedsiębiorstw;
- model G – inicjatywa restrukturyzacji wychodzi od przedsiębiorstwa, sektor publiczny program ten firmuje, lecz z powodu niekonsekwencji program nie zostaje zrealizowany, a sektor publiczny podtrzymuje niewypłacalne przedsiębiorstwa przy życiu;
- model H – różni się od poprzedniego modelu tym, iż sektor publiczny dopuszcza do upadłości przedsiębiorstwa¹⁸².

Polska odziedziczyła po systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczym wielki kompleks państwowych organizacji gospodarczych, które były tworzone niezależnie od rynku, silnie sprzężone organizacyjnie, technicznie, kadrowo z biurokracją partyjno-państwową¹⁸³.

W drugiej połowie 1990 r. istniało 8441 przedsiębiorstw państwowych, a w połowie 1991 r. ich liczba była maksymalna i wynosiła 8591¹⁸⁴. Przejście do gospodarki rynkowej wiązało się ze zmniejszeniem bezpośredniego wpływu państwa na gospodarkę. Służyć temu miała prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych realizowana na podstawie ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁸⁵, a następ-

¹⁸² D. Leśniak, *Polityka państwa w restrukturyzacji regionów przemysłowych*, Warszawa 2001, s. 346–347.

¹⁸³ J. Beksiak, *op. cit.*, s. 154.

¹⁸⁴ M. Bałtowski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych Przebieg i ocena*, PWN, Warszawa 1998, s. 76.

¹⁸⁵ Dz. U. z 1990 r., Nr 51, poz. 298 z późn. zm.

nie ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁸⁶.

Stosunkowo długo opracowywane koncepcje prywatyzacji miały zabezpieczyć interesy Skarbu Państwa, wymusić sanację przedsiębiorstw i pozwolić na uzyskanie wysokich wpływów z ich sprzedaży. Prywatyzacja, oprócz otwarcia gospodarki, demonopolizacji oraz wprowadzenia zasady ograniczenia budżetowego, była niezbędnym warunkiem kreowania konkurencji rynkowej i zapoczątkowania proefektywnościowych zmian w gospodarce. Jej przeprowadzenie stało się więc jednym z najważniejszych zadań reformatorskich¹⁸⁷.

Pamiętać jednak należy, że przekształcenia własnościowe nie stanowiły celu samego w sobie. Muszą służyć osiągnięciu określonych celów ekonomicznych i społecznych. Prywatyzacji w Polsce przyświecały dwa zasadnicze cele: ustrojowy i efektywnościowy. Obecny był również trzeci, budzący największe kontrowersje cel, a mianowicie cel budżetowy.

Ustrojowy cel prywatyzacji budził stosunkowo najmniej emocje. Panowało przekonanie, że prowadzona prywatyzacja sprzyja kształtowaniu się właściwej dla gospodarki rynkowej struktury własnościowo-instytucjonalnej, czyli takiej, w której wzorem UE udział sektora publicznego w majątku narodowym nie przekraczał 20%.

Cel efektywnościowy opierał się na założeniu, że własność prywatna: sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości i efektywności, sprzyja napływowi kapitału zagranicznego, a w rezultacie sprzyja restrukturyzacji, modernizacji i innowacyjności przedsiębiorstw, a w skali makro całej gospodarki, czego przejawem jest wzrost PKB.

W celu budżetowym nacisk położony był na uzyskanie jak najwyższych wpływów do budżetu państwa.

Obowiązujące w analizowanym okresie przepisy przewidywały cztery metody prywatyzacji, w tym dwie podstawowe:

- prywatyzacja pośrednia (kapitałowa) – polegająca na komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego i prywatyzacji (objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (SP) przez osoby inne niż SP i/lub zbycie należących do SP akcji lub udziałów w trybie publicznym);
- prywatyzacja bezpośrednia – polegająca na rozporządzeniu majątkiem przedsiębiorstwa państwowego przez sprzedaż, wniesienie do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania.

¹⁸⁶ Dz. U. z 1996 r., Nr 118, poz. 561 z późn. zm.

¹⁸⁷ D. Kostecka-Jurczyk, *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 84.

Dwie pozostałe metody prywatyzacji to: likwidacja przedsiębiorstwa państwowego z powodu złej kondycji ekonomicznej i zagospodarowanie majątku w innej formie własności oraz przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z o.o. z udziałem wierzycieli w celu restrukturyzacji finansowej¹⁸⁸.

Nie tylko prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych decydowała o restrukturyzacji gospodarczej regionu. Duży wpływ na rozwój i strukturę własności w regionie miała również tzw. prywatyzacja założycielska, czyli tworzenie od podstaw przedsiębiorstw przez inwestorów krajowych i zagranicznych. W wyniku prywatyzacji założycielskiej powstały na Dolnym Śląsku m.in.: Volvo Polska sp. z o.o., Volkswagen Motor Polska sp. z o.o., Grupa Lukas, Europejski Fundusz Leasingowy S.A., Impel S.A.

Przeprowadzona w Polsce restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstw nie złągodziła istniejących różnic między poszczególnymi regionami, przeciwnie – różnice te pogłębiły się. Również wewnątrz regionów nastąpiło widoczne rozwarstwienie. Inwestycje prywatne skupiły się w centrach przemysłowych (np. we Wrocławiu), podczas gdy podregiony rolnicze oraz o dominującej przestarzałej produkcji przemysłowej pogrążyły się na lata w kryzysie strukturalnym prowadzącym do ich dalszej peryferyzacji i marginalizacji.

Na Dolnym Śląsku dotyczyło to zwłaszcza podregionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego mającego w gospodarce upaństwowionej pełnić funkcję ośrodka „wielkoprzemysłowej lokomotywy gospodarczej”¹⁸⁹. Zlokalizowano tutaj przedsiębiorstwa o strategicznym znaczeniu dla planowej gospodarki Polski Ludowej. W okresie transformacji stały się one trwale nierentowne, co doprowadziło do ich upadłości, a w konsekwencji do strukturalnego bezrobocia.

W 1990 r. dominująca część przedsiębiorstw na Dolnym Śląsku była własnością Skarbu Państwa. W ciągu lat nastąpiło ograniczanie dominującej pozycji sektora publicznego, co wynikało zarówno z dynamicznego rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, jak również z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

W 1993 r. udział sektora publicznego w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych wynosił 2,6%¹⁹⁰. Następnie w wyniku postępującej prywatyzacji oraz prywatyzacji założycielskiej korzystającej z wysokiego tempa wzrostu PKB udział ten zmniejszył się do 2% w 1999 r. Od 2000 r. widoczny był wzrost udziału sektora publicznego początkowo do 3,4%, a następnie do 5,2% (w 2004 r.) (tabela 6).

¹⁸⁸ W. Luty, *Efekty ekonomiczno-społeczne prywatyzacji na Dolnym Śląsku*, Delegatura Ministerstwa Skarbu Państwa we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 1.

¹⁸⁹ *Raport o przekształceniach własnościowych w 2001 r. Część druga*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2002, s. 136.

¹⁹⁰ Przed 1993 r. w statystyce GUS nie funkcjonował podział na sektor publiczny i sektor prywatny.

Tabela 6. Udział sektora publicznego i prywatnego w podmiotach gospodarczych w województwie dolnośląskim [w %]

Wyszczególnienie	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sektor publiczny	2,6	2	3,4	3,9	4,4	4,8	5,2
Sektor prywatny	97,4	98	96,6	96,1	95,	95,6	95,2

stan na 20 marca 2003 r. wg KRUPGN-REGON.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Roczników Statystycznych Województw” z lat 1994–2005, GUS, Warszawa 1994–2005.

Przyczyn powyższego wzrostu doszukiwać się można przede wszystkim w rejestracji gmin (powiatów i województwa samorządowego), które jako osoby prawne musiały zostać wpisane do rejestru, oraz w powstaniu wspólnot mieszkaniowych, które w zależności od kapitału należały do sektora publicznego lub prywatnego¹⁹¹. Jak widać, były to podmioty, których podstawowym celem działania nie było prowadzenie działalności gospodarczej.

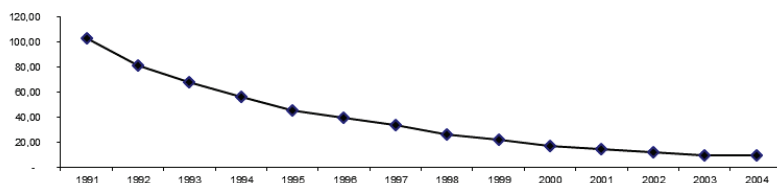
Wpływ na wzrost udziału sektora publicznego miało również spowolnienie gospodarcze widoczne od 1998 r. Wolniejszy rozwój gospodarki odbił się przede wszystkim na sytuacji małych i średnich firm, w mniejszym stopniu dotknął podmioty sektora publicznego. Wynikało to m.in. ze specyfiki firm sektora publicznego, które działały w zakresie użyteczności publicznej lub też były to podmioty duże, ulokowane w strategicznych branżach.

O zmniejszeniu faktycznego bezpośredniego zaangażowania sektora publicznego w gospodarkę świadczy postępujący spadek liczby przedsiębiorstw państwowych. Pod koniec 1990 r. na Dolnym Śląsku zlokalizowanych było 826 przedsiębiorstw państwowych, z czego w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim 392, w podregionie legnickim 116, w podregionie wrocławskim 318. Do końca 2004 r. przekształceniami własnościowymi objęto 527 przedsiębiorstw państwowych. Prawie 40% tych przedsiębiorstw sprywatyzowano ścieżką bezpośrednią, ok. 35% – pośrednią, a ponad 25% postawiono w stan likwidacji¹⁹². W rezultacie na koniec 2004 r. w systemie REGON zarejestrowanych było 80 przedsiębiorstw państwowych. Najwięcej, bo 33 przedsiębiorstwa, funkcjonowało w podregionie wrocławskim, najmniej – 22 – w legnickim.

W 2004 r. w porównaniu z rokiem 1990 liczba przedsiębiorstw państwowych spadła na Dolnym Śląsku o ponad 90% (wykres 1).

¹⁹¹ *Sektor prywatny i sektor publiczny w gospodarce w latach 1992–2001*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa styczeń 2003, www.mgip.gov.pl [dostęp: 11.10.2004].

¹⁹² W. Luty, *op. cit.*, s. 3.



Wykres 1. Dynamika zmian przedsiębiorstw państwowych na Dolnym Śląsku w latach 1990–2004

Rok 1990 = 100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej, GUS, Warszawa 1992–1996; „Roczników Statystycznych Województw” 1997–2005, GUS, Warszawa 1997–2005.

Największy spadek zanotowano w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim (93,6%). Wynikał on m.in. z likwidacji państwowego przemysłu wydobywczego. Najwolniej zmiany zachodziły w podregionie legnickim. W stosunku do 1990 r. liczba przedsiębiorstw państwowych spadła w niniejszym podregionie o ok. 81%. Przyjmując jako miarę efektów ilościowych prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stopień ich nasycenia w społeczeństwie, stwierdzić należy, że Dolny Śląsk należał do liderów przemian w Polsce.

Tabela 7. Poziom nasycenia przedsiębiorstw państwowych na 10 tys. mieszkańców w latach 1990 i 2004

Wyszczególnienie	Przedsiębiorstwa państwowe na koniec 1990 r.		Przedsiębiorstwa państwowe na koniec 2004 r.	
	Liczba przedsiębiorstw ogółem	Na 10 tys. mieszkańców	Liczba przedsiębiorstw ogółem	Na 10 tys. mieszkańców
Polska	8453	2,2	1637	0,4
dolnośląskie	826	2,8	80	0,3
kujawsko-pomorskie	494	2,4	76	0,4
lubelskie	427	1,9	100	0,5
lubuskie	302	2,9	55	0,5
łódzkie	577	2,2	141	0,5
małopolskie	488	1,5	125	0,4
mazowieckie	1076	2,1	347	0,7
opolskie	268	2,5	22	0,2
podkarpackie	337	1,6	24	0,1
podlaskie	242	2,0	37	0,3
pomorskie	529	2,4	79	0,4
śląskie	961	2,0	246	0,5
świętokrzyskie	270	2,0	60	0,5
warmińsko-maz.	410	2,8	59	0,4
wielkopolskie	704	2,1	168	0,5
zachodniopomorskie	525	2,0	114	0,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Rocznik Statystyczny Województw” 1991, GUS, Warszawa 1991; „Rocznik Statystyczny Województw” 2005, GUS, Warszawa 2005.

W latach 1990–2004 liczba przedsiębiorstw państwowych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców zmniejszyła się w województwie dolnośląskim 10-krotnie, podczas gdy w kraju 5,5-krotnie, a np. w województwie śląskim i wielkopolskim 4-krotnie (tabela 7).

Również liczba przedsiębiorstw państwowych, wobec których Wojewoda Dolnośląski pełnił funkcję organu założycielskiego, ulegała ciągłemu ograniczaniu. Na koniec 1999 r. ich liczba sięgała 135, natomiast w lutym 2005 r. już tylko 38 (tabela 8).

Tabela 8. Przekształcenia przedsiębiorstw państwowych podległych Wojewodzie Dolnośląskiemu w latach 1999–2004

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Przedsiębiorstwa państwowe ogółem, w tym:	135	100	94	67	50	38
– o niezmiennym statusie,	53	30	19	9	8	4
– w zarządzie komisarycznym,	10	14	16	12	7	6
– objęte umową o zarządzanie,	12	7	6	3	3	1
– w likwidacji,	4	7	11	7	1	1
– prywatyzowane,	9	7	4	2	1	2
– w upadłości.	47	35	38	34	30	24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

Znamienne jest, że w 2004 r. spośród istniejących przedsiębiorstw państwowych tylko cztery funkcjonowały na zasadach ogólnych (Przedsiębiorstwo Przerobu Żłomu Metali „Centrożłom-Wrocław”, Rejonowe Przedsiębiorstwo Melioracyjne w Żmigrodzie, Kopalnie Odkrywkowe Surowców Drogowych w Legnicy, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Bolesławcu), podczas gdy pozostałe przedsiębiorstwa państwowe znajdowały się w upadłości.

Zaznaczyć należy, że przedstawiony powyżej proces restrukturyzacji i prywatyzacji był związany z koniecznością sanacji przedsiębiorstw państwowych w wyniku utraty przez nie możliwości efektywnego działania. Wśród przyczyn takiego stanu wymienić należy dysproporcję między posiadanymi zdolnościami produkcyjnymi a możliwością ich wykorzystania w zmieniającym się otoczeniu gospodarczym, będące następstwem spadku popytu na produkty przedsiębiorstwa, utratę dotychczasowych rynków zbytu, a także wzrost konkurencji na rynku¹⁹³. Do tego doszła restrykcyjna polityka kredytowa, nadmierny fiskalizm oraz nietrafione decyzje inwestycyjne i błędy w zarządzaniu.

Równoległe ze zmniejszaniem się udziału przedsiębiorstw państwowych w gospodarce, rosło znaczenie spółek z większościowym udziałem sektora publicznego. Były to spółki Skarbu Państwa (jednoosobowe i z większościowym udziałem), spółki

¹⁹³ J. Sokołowski (red.), *Analiza procesów prywatyzacji w Euroregionie „Nysa”*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 13.

państwowych osób prawnych, spółki samorządu terytorialnego. Powstawały one m.in. w wyniku komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W latach 1990–2004 skomercjalizowano na Dolnym Śląsku 181 przedsiębiorstw państwowych, tworząc jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Warto zaznaczyć, że komercjalizacja wywoływała kontrowersje. Zwolennicy komercjalizacji podkreślali sukcesy skomercjalizowanego sektora państwowego w Finlandii, widząc w niej sposób na zmianę i usprawnienie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi poprzez sprecyzowanie własności, określenie zależności między właścicielem, kadrą zarządzającą a pracownikami. Przeciwnicy twierdzili, że komercjalizacja jest procesem pozornym, nie umniejszającym znaczenia sektora publicznego, a zmiana nadzoru z założycielskiego na właścicielski nie wpływa na zmianę charakteru firmy, nie wyzwała procesów oczyszczających i restrukturyzacyjnych charakterystycznych dla prywatyzacji¹⁹⁴. Wprawdzie komercjalizacja winna być wstępnym etapem poprzedzającym właściwą prywatyzację mającą nastąpić w ciągu dwóch lat od przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, to jednak, jak podkreślali przeciwnicy komercjalizacji, termin ten nie był dotrzymywany.

Podsumowując, stwierdzić można, że ówczesni ekonomiści postrzegali komercjalizację jako instrument:

- wstępnej restrukturyzacji przedsiębiorstwa mającej na celu jego przygotowanie do prywatyzacji;
- poprawy wyników finansowych przedsiębiorstw przed ich prywatyzacją;
- poprawy konkurencyjności;
- zwiększenia motywacji ekonomicznej zarządu;
- ułatwienia kontaktów handlowych z podmiotami zagranicznymi, gdyż spółka jest bardziej elastyczną formą prowadzenia działalności niż przedsiębiorstwo państwowe¹⁹⁵.

Na Dolnym Śląsku ze 181 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa dalszymi przekształceniami objęto łącznie 112 spółek. Najwięcej, bo 63 spółki wniesiono do Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI). W 40 przypadkach posiadane akcje lub udziały zostały udostępnione osobom trzecim. Osiem spółek objęto Bankowym Postępowaniem Ugodowym. W stosunku do jednej spółki komercjalizacja połączona została z zamianą wierzytelności na akcje. Jak wynika z przedstawionych danych, 69 spółek nie zostało objętych dalszymi przekształceniami.

Generalnie należy stwierdzić, że w okresie transformacji skuteczność przemian własnościowych na Dolnym Śląsku nie była zadowalająca. Na Dolnym Śląsku skutecz-

¹⁹⁴ M. Bałtowski, *op. cit.*, s. 85.

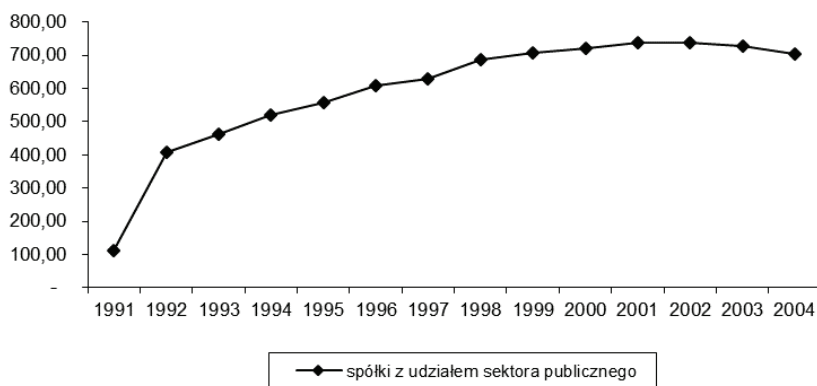
¹⁹⁵ D. Kostecka-Jurczyk, *op. cit.*, s. 87.

ność prywatyzacji skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych wynosiła 61,9%, podczas gdy np. w Wielkopolsce 74,5%.

W efekcie na Dolnym Śląsku funkcjonowało relatywnie dużo jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Kapitał zakładowy tych spółek wynosił na koniec 2004 r. ok. 2 mld zł i był dwukrotnie większy niż kapitał zakładowy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w województwie wielkopolskim i o ok. 400 mln zł większy niż kapitał zakładowy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w województwie śląskim¹⁹⁶.

Dolnośląskie jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w większości posiadały kapitał zakładowy poniżej 5 mln zł, a tylko ok. 6% miało kapitał zakładowy dający szansę rozwoju, czyli ponad 50 mln zł. Brak silnych podstaw rozwoju sprawił, że ponad 20% jednoosobowych spółek Skarbu Państwa znajdowało się w 2004 r. w likwidacji lub upadłości. Łączna wartość ich kapitału zakładowego wynosi ok. 220 mln zł, co stanowiło ok. 40% kapitału zakładowego jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w kraju znajdujących się w stanie likwidacji i upadłości¹⁹⁷. Niekorzystny obraz funkcjonowania spółek sektora publicznego pogłębiał fakt, że kolejne 100 mln zł stanowił kapitał zakładowy upadających spółek, które weszły do programu NFI. Wskaźnik upadłości tych firm wyniósł ok. 28%.

Pomimo istniejących trudności w latach 1990–2004 liczba spółek z udziałem sektora publicznego wzrosła na Dolnym Śląsku ze 106 do 747. Dynamikę zmian w niniejszym zakresie obrazuje wykres 2.



Wykres 2. Dynamika zmian spółek z udziałem sektora publicznego na Dolnym Śląsku w latach 1990–2004

Rok 1990 = 100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmiany strukturalne grup...*; „Roczników Statystycznych Województw” 1997–2005.

¹⁹⁶ W. Luty, *op. cit.*, s. 7.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

W tym samym okresie liczba spółek z udziałem sektora publicznego w Polsce wzrosła z 1383 do 9712. Analizując zmiany zakresu sektora publicznego na Dolnym Śląsku pod względem liczby spółek, wyróżnić można dwa okresy: 1990–2002 (w Polsce 1990–2001) oraz 2002–2004.

W pierwszym okresie następował ciągły wzrost łącznej liczby spółek z udziałem sektora publicznego. W szczytowym 2002 r. w regionie funkcjonowały 783 spółki. Początkowo wzrost ten wynikał ze wzrostu liczby spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz spółek państwowych osób prawnych. Od 1997 r. coraz większego znaczenia nabierały spółki z udziałem samorządu terytorialnego. Dzięki rozwojowi sektora samorządowego łączna liczba spółek wzrastała, pomimo iż od 2000 r. zmniejszała się liczba spółek państwowych osób prawnych, a przyrost spółek Skarbu Państwa w latach 1999–2001 wyniósł tylko trzy spółki.

Od 2003 r. nastąpił spadek łącznej liczby spółek z udziałem sektora publicznego. Powyższe było rezultatem przede wszystkim spadku liczby spółek państwowych osób prawnych. W ciągu pięciu lat liczba tych spółek zmalała o 76, a w ostatnich dwóch latach o 32. Spadła także liczba spółek skarbu państwa. W rekordowym 2001 r. liczba ich wynosiła 226, a w 2004 r. funkcjonowały 203 takie spółki. Jedynie liczba spółek samorządu terytorialnego przez cały ten okres wzrastała, ograniczając tym samym spadek łącznej liczby spółek z udziałem sektora publicznego (tabela 9).

Tabela 9. Przekształcenia podmiotów sektora publicznego w latach 1990–2004

Lata	Przedsiębiorstwa		Spółki prawa handlowego			
	Państwowe	Komunalne	Ogółem	Skarbu Państwa	Państwowych osób prawnych	Samorządu terytorialnego
Polska						
1990	8453	32	1383	248	1135	-
1991	8228	741	1285	376	909	-
1992	7245	542	5743	1075	3908	760
1993	6838	584	6601	1374	4250	977
1994	4955	564	7303	1746	4432	1125
1995	4357	482	7939	2023	4697	1219
1996	3847	444	8698	2230	5129	1339
1997	3369	265	8876	2056	5226	1594
1998	2906	-	9348	2205	5310	1833
1999	2599	-	9702	2335	5406	1961
2000	2268	-	9999	2382	5457	2160
2001	2054	-	10110	2376	5319	2415
2002	1951	-	10016	2335	5157	2524
2003	1736	-	9821	2264	4974	2583
2004	1637	-	9712	2216	4874	2622

3. Analiza rozwoju sektora publicznego na Dolnym Śląsku

Dolny Śląsk						
1990	826	-	106	15	91	-
1991	853	76	117	23	94	-
1992	676	32	432	88	288	56
1993	562	41	492	124	295	73
1994	463	35	553	177	293	83
1995	377	33	591	198	305	88
1996	327	33	645	209	333	103
1997	278	-	666	189	356	121
1998	222	-	728	212	360	156
1999	186	-	750	223	361	166
2000	143	-	766	223	348	195
2001	122	-	781	226	328	227
2002	103	-	783	218	317	248
2003	83	-	773	214	301	258
2004	80	-	747	203	285	259
Podregion jeleniogórsko-walbrzyski						
1990	392	-	39	8	31	-
1991	325	32	52	10	42	-
1992	305	13	197	31	137	29
1993	277	13	220	39	145	36
1994	228	9	248	63	144	41
1995	180	10	254	76	138	40
1996	144	12	284	84	151	49
1997	117	-	319	96	158	65
1998	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-
2001	47	-	423	132	157	134
2002	36	-	432	131	152	149
2003	27	-	430	125	146	159
2004	25	-	412	115	138	159

Podregion legnicki						
1990	116	-	15	5	10	-
1991	189	42	24	5	19	-
1992	98	18	47	17	17	13
1993	75	15	70	34	18	18
1994	57	12	88	46	20	22
1995	47	11	105	47	31	27
1996	45	10	122	49	40	33
1997	42	-	130	33	63	34
1998	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-
2001	26	-	140	36	51	53
2002	24	-	136	34	49	53
2003	23	-	134	34	44	56
2004	22	-	129	31	41	57
Podregion wrocławski						
1990	318	-	52	2	50	-
1991	330	2	41	8	33	-
1992	273	11	188	40	134	14
1993	210	13	202	51	132	19
1994	178	14	217	68	129	20
1995	150	12	232	75	136	21
1996	138	11	239	76	142	21
1997	119	-	217	60	135	22
1998	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-
2001	49	-	218	58	120	40
2002	43	-	213	53	116	44
2003	33	-	209	55	111	43
2004	33	-	206	57	106	43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmiany strukturalne grup...*; „Roczników Statystycznych Województw” 1997–2005, GUS, Warszawa 1997–2005.

Analizując zmiany zakresu sektora publicznego wyrażone liczbą spółek w podregionach, stwierdzić należy, że najwięcej spółek zlokalizowanych było w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim (412), następnie w podregionie wrocławskim (206), najmniej w podregionie legnickim (129). Ponadto w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim najpóźniej rozpoczął się spadek liczby spółek z udziałem sektora publicznego (od 2003 r.). W tym też podregionie zaobserwować można było największą liczbę spółek Skarbu Państwa, ok. 56,6% ogółu tych spółek w regionie; spółek państwowych osób

prawnych ok. 48% i spółek z udziałem samorządu terytorialnego ok. 61,4%. Podregion jeleniogórsko-wałbrzyski charakteryzował się także największym przyrostem spółek z udziałem sektora publicznego – w latach 1990–2004 liczba tych spółek wzrosła prawie jedenastokrotnie, największy rozwój zanotowały spółki Skarbu Państwa, najmniejszy spółki państwowych osób prawnych.

Najmniej spółek z udziałem sektora publicznego funkcjonowało w podregionie legnickim. Widoczne jest to zwłaszcza w przypadku spółek z udziałem Skarbu Państwa i spółek państwowych osób prawnych. Natomiast najmniejsza liczba spółek z udziałem samorządu terytorialnego działała w podregionie wrocławskim. Podregion ten wykazywał również najmniejszą dynamikę przyrostu spółek sektora publicznego. W latach 1990–2004 nastąpił niespełna czterokrotny wzrost ich liczby.

Powyższe różnice w zakresie bezpośredniej działalności gospodarczej sektora publicznego wyrażonego liczbą funkcjonujących spółek z jego udziałem wynikały z uwarunkowań historycznych i były następstwem industrializacji socjalistycznej. Jako kolejny powód wskazać można małą dynamikę rozwoju sektora prywatnego. Dla porównania w podregionie wrocławskim posiadającym silny ośrodek rozwoju, którym był Wrocław skupiający kapitał i inwestorów, dynamika wzrostu spółek z udziałem sektora publicznego w analizowanym okresie była najmniejsza.

Znacznie skuteczniejszą metodą ograniczania bezpośredniego wpływu sektora publicznego na gospodarkę okazała się prywatyzacja bezpośrednia. Na 208 przedsiębiorstw objętych prywatyzacją sprywatyzowano 200, w tym: 49 sprzedano (22,6%), 18 wniesiono do spółki (8,7%), 133 oddano w leasing (63,9%). Jak wynika z przytoczonych danych, skuteczność prywatyzacji bezpośredniej sięgnęła 96%, a tylko 4% prywatyzacji zakończyło się rozwiązaniem umów prywatyzacyjnych i upadkiem firm.

Znamienne jest, że przy prywatyzacji bezpośredniej najczęściej wybierano leasing. Wynikało to z chęci samouwłaszczenia się pracowników, potrzeby bezpieczeństwa i stabilizacji, jaką miała zapewnić spółka utworzona przez samych pracowników, chęci utrzymania wpływu na decyzje strategiczne.

Sukces prywatyzacji bezpośredniej był tym większy, że wymagała ona pokonania licznych barier, takich jak: problemy finansowo-ekonomiczne przedsiębiorstw, wysoka cena przedsiębiorstw wynikająca z wyceny według wartości księgowej (nieadekwatna do pozycji przedsiębiorstwa na rynku), zobowiązania kredytowe powstałe w okresie funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, uwarunkowania społeczne (obawa przed inwestorami), utrudnienia administracyjne i organizacyjno-prawne.

Nieskuteczną metodą przekształceń własnościowych okazała się likwidacja przedsiębiorstw z przyczyn ekonomicznych. Na 132 przedsiębiorstwa państwowe objęte likwidacją zlikwidowano 63, co daje skuteczność ok. 48%. Niestety w przypadku 52 przedsię-

biorstw likwidacja zakończyła się upadłością (39%). Wprawdzie likwidacja wiązała się z zagospodarowaniem majątku przez sektor prywatny, to jednak niski stopień skuteczności w połączeniu z wysokim procentem upadłości świadczył o tym, że w dużej mierze mieliśmy do czynienia z zaspokajaniem roszczeń wierzycieli, czemu towarzyszyła likwidacja miejsc pracy.

Pomimo realizowanego w latach 1990–2004 procesu przekształceń własnościowych i związanego z tym ograniczenia bezpośredniego wpływu sektora publicznego na gospodarkę zaznaczyć należy, że podmioty gospodarcze powiązane z tym sektorem do końca analizowanego okresu miały istotną pozycję w regionie. Przedsiębiorstwa z udziałem sektora publicznego funkcjonowały przede wszystkim w tradycyjnych branżach, takich jak przemysł wydobywczy, energetyczny i ciepłowniczy.

Zmiany bezpośredniego zaangażowania sektora publicznego w gospodarkę przełożyły się na zmniejszenie jego udziału w podstawowych wskaźnikach ekonomicznych, takich jak PKB, pracujący w gospodarce narodowej, wartość brutto środków trwałych, nakłady inwestycyjne.

Początkowo udział sektora publicznego na Dolnym Śląsku kształtował się następująco: w PKB 74,1%¹⁹⁸; w pracujących w gospodarce narodowej 77,7% (w Polsce 66,7%); w wartości brutto środków trwałych 85,2% (77,1%); w nakładach inwestycyjnych 89,2% (82,6%).

Lata 1989–2001 przyniosły dynamiczny wzrost znaczenia sektora prywatnego w wytwarzanym PKB, równocześnie zmniejszył się udział sektora publicznego w mniejszym zakresie (tabela 10).

Tabela 10. Udział sektora publicznego i prywatnego w wytwarzaniu produktu krajowego brutto w latach 1989–2001* [w %]

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sektor prywatny	28,6	30,9	42,1	45,2	47,9	46,4	49,9	51,6	58,7	60,9	61,4	62,8	62,9
Sektor publiczny	71,4	69,1	57,9	54,8	52,1	53,6	50,1	48,4	41,3	39,1	38,6	37,2	37,1

*GUS od 2002 r. nie publikuje danych dotyczących PKB w podziale na sektor publiczny i sektor prywatny.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Roczników Statystycznych Województw” z lat 1990–2002, GUS, Warszawa lata 1990–2002.

O ile na początku procesu transformacji sektor publiczny wytwarzał ponad 71% PKB, o tyle już w 2001 r. tylko 37,1%. Z zaprezentowanych danych wynika jednak, że począwszy od 1998 r., zmniejszyła się dynamika analizowanego zjawiska.

¹⁹⁸ Brak danych w układzie regionalnym dotyczących udziału sektora publicznego w PKB sprawił, iż przedstawiono dane dla Polski.

Warto również zaznaczyć, że jak wynikało z danych Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, udział samych instytucji rządowych i samorządowych w wytwarzanym PKB wynosił w 2001 r. ok. 17,5%.

Drugim istotnym wskaźnikiem obrazującym zmniejszanie się udziału sektora publicznego w gospodarce jest udział pracujących w sektorze publicznym na tle ogółu zatrudnionych. Zaangażowanie sektora publicznego jako pracodawcy na Dolnym Śląsku było w roku bazowym większe o 11 punktów procentowych niż średnia w Polsce. Wpłynął na to niewątpliwie większy niż w centralnej i wschodniej Polsce odsetek ludności pracującej w Państwowych Gospodarstwach Rolnych (PGR), jak również stosunkowo wysoki poziom rozwoju przemysłu, zwłaszcza wydobywczego. Potwierdzał to fakt, że w ramach regionu sektor publiczny najbardziej rozwinięty był w województwach wałbrzyskim i legnickim.

W województwie wałbrzyskim w sektorze publicznym pracowało blisko 80% ogółu zatrudnionych, a nakłady inwestycyjne tego sektora wynosiły ok. 90,6%. Jeszcze większą rolę sektor publiczny odgrywał w województwie legnickim. Jego udział w nakładach inwestycyjnych przekraczał 92%, a wartość brutto środków trwałych wynosiła 87%. Wynikało to m.in. z pozycji KGHM-u.

W wyniku restrukturyzacji i prywatyzacji sektora publicznego, dynamicznego rozwoju małych i średnich firm, jak i inwestycji zagranicznych udział sektora publicznego w podstawowych wskaźnikach wyraźnie się zmniejszył. W 2004 r. w sektorze publicznym pracowało na Dolnym Śląsku 28,1% ogółu zatrudnionych. Chociaż wskaźnik ten na Dolnym Śląsku nadal był wyższy niż średnia krajowa, to jednak różnica ta znacznie zmalała z 11 do 0,1 punktu procentowego.

Najszybciej udział pracujących w sektorze publicznym zmniejszał się w pierwszym okresie przeobrażeń gospodarczych. Do 1993 r. wskaźnik ten spadł do 51,8%. W omawianym okresie zatrudnienie w sektorze publicznym zmniejszyło się z ok. 992 tys. do 533 tys. Liczba pracujących w sektorze publicznym najbardziej zmniejszyła się w woj. wrocławskim (o 185,5 tys.), najwolniej proces ten przebiegał w woj. legnickim (62,8 tys.).

W kolejnych latach zmiany przebiegały wolniej, zwłaszcza w okresie spowolnienia rozwoju gospodarczego. Wynikało to chociażby z ograniczenia zatrudnienia w sektorze prywatnym, jak również wzrostu zatrudnienia w sektorze samorządowym.

W latach 1989–2004 nastąpiło wyraźne ograniczenie udziału sektora publicznego w wartości brutto środków trwałych oraz w nakładach inwestycyjnych. W 2004 r. wskaźniki te na Dolnym Śląsku wynosiły odpowiednio 43,8% i 33,6%. W Polsce w tym samym roku kształtowały się one na poziomie 43,2% i 31,6%.

Podobnie jak we wcześniejszym przypadku wskaźniki te na Dolnym Śląsku przyjmowały wartości wyższe niż średnia krajowa. Jednak zwłaszcza w przypadku udziału

w wartości brutto środków trwałych widoczna była tendencja do zmniejszania się początkowych różnic w wysokości tego wskaźnika w kraju i w regionie.

Udział sektora publicznego w wartości brutto środków trwałych zmniejszał się systematycznie do 1995 r. W 1996 r. w wyniku przeszacowania wartości środków trwałych udział ten wzrósł. Następnie powróciła tendencja spadkowa.

W przypadku udziału sektora publicznego w nakładach inwestycyjnych pomimo wyraźnego spadku, jaki nastąpił w latach 1989–2004, wskaźnik ten na Dolnym Śląsku nadal był wyższy niż w kraju (tabela 11).

Tabela 11. Udział sektora publicznego w wybranych wskaźnikach w latach 1989–2004

Rok	Pracujący		Wartość brutto środków trwałych		Nakłady inwestycyjne	
	Polska	Dolny Śląsk	Polska	Dolny Śląsk	Polska	Dolny Śląsk
1989	66,7	77,7	77,1	85,2	82,6	89,2
1992	42,6	53,3	63,2	73,2	56,0	56,1
1993	41,0	52,8	61,0	70,6	57,1	58,3
1994	39,4	50,0	59,1	68,2	56,0	60,6
1995	37,6	47,9	59,7	67,3	55,8	67,2
1996	34,9	45,3	62,0	72,5	54,0	67,1
1997	31,8	38,9	57,7	65,7	46,6	63,7
1998	29,3	35,9	55,6	60,8	42,2	56,5
1999	27,7	32,7	53,5	58,6	37,9	46,1
2000	26,3	29,2	51,4	50,6	34,8	37,7
2001	25,2	28,3	45,8	44,1	31,9	32,9
2002	27,3	27,5	44,7	46,0	31,3	36,2
2003	28,2	28,9	43,4	44,7	31,7	39,9
2004	28,0	28,1	43,2	43,8	31,6	33,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Roczników Statystycznych Województw” 1990-2005, GUS, Warszawa 1990-2005.

W ramach podsumowania, mniejszego rozdziału można sformułować następujące refleksje:

- z punktu widzenia całości regionu najistotniejszym rezultatem reform samorządowych było utworzenie województwa dolnośląskiego;
- powstanie województwa dolnośląskiego umożliwiło podjęcie próby odbudowy zerwanych więzi społecznych i gospodarczych, a następnie budowę tożsamości regionalnej, w myśl hasła „jestem Dolnoślązakiem”;
- stworzona została podstawa opracowania spójnej polityki regionalnej, obejmującej cały obszar Dolnego Śląska;

- niestety nie spełniło się w omawianym okresie jedno z naczelnych haseł reformy samorządowej, że decentralizacja administracji publicznej poprawi jakość świadczonych przez nią usług, zwłaszcza dla ludności;
- w wyniku transformacji systemowej zakres sektora publicznego w gospodarce Dolnego Śląska uległ wyraźnemu zmniejszeniu, jednak przez cały analizowany okres sektor publiczny posiadał udziały w wielu największych przedsiębiorstwach w regionie;
- na tle Polski proces restrukturyzacji na Dolnym Śląsku był głębszy i szybszy, o czym świadczy zmniejszanie się różnic w wartości powyższych wskaźników w kraju i na Dolnym Śląsku w stosunku do 1989 r.

4. Rola sektora publicznego w rozwoju gospodarczym Dolnego Śląska

4.1. Udział sektora samorządowego w finansowaniu rozwoju regionu

Transformacja systemowa przyniosła zmiany w podejściu do finansowania rozwoju regionalnego. Do 1989 r. odpowiedzialność za finansowanie rozwoju regionów ponosiło państwo. Pamiętać należy, że dominował wówczas podział sektorowo-branżowy, a nie regionalny, tak więc o wysokości przeznaczanych środków decydowała pozycja danej branży w gospodarce krajowej. Utworzenie samorządu gminnego spowodowało, że kompetencje związane z kreowaniem rozwoju lokalnego przesunięte zostały do gmin. Gminy nie były jednak w stanie finansować przedsięwzięć ponadlokalnych, w związku z tym ciężar rozwoju regionu spoczywał nadal na administracji rządowej.

Przełom nastąpił z chwilą utworzenia samorządu terytorialnego na poziomie województwa. Wówczas to samorząd wojewódzki stał się odpowiedzialnym za rozwój regionu. Wiązało się to z obowiązkiem przejęcia przez samorząd obowiązku finansowania tego rozwoju. Jednak brak zagwarantowanych odpowiednich środków finansowych spowodował, że sektor państwowy nadal aktywnie uczestniczył w polityce finansowania regionu. Czynił to poprzez system dotacji i subwencji, jak również poprzez instytucję kontraktu wojewódzkiego. W dalszej części monografii skoncentrowano się na finansowaniu rozwoju gospodarczego regionu przez samorząd. Przedstawiono strukturę dochodów i wydatków samorządu oraz omówiono kontrakty wojewódzkie jako istotne źródła finansowania rozwoju Dolnego Śląska.

Analizując strukturę dochodów i wydatków samorządu terytorialnego, wyróżnić można dwa zasadnicze okresy: do 1999 r., kiedy to w ramach samorządu terytorialnego funkcjonowały wyłącznie gminy, oraz od 1999 r., kiedy to utworzono samorząd na szczeblu powiatu i województwa.

Jak wspomniano powyżej, do 1999 r. samorząd funkcjonował wyłącznie na poziomie gmin. Gminy, realizując swoje ustawowe zadania, prowadziły jednocześnie lokalną politykę inwestycyjną. Skuteczność działań inwestycyjnych gmin w dużej mierze wynikała z możliwości finansowych uzależnionych od dochodów. Początkowo większość zadań finansowana była ze środków własnych. W 1994 r.¹⁹⁹ dochody własne gmin stanowiły ok. 67,4% dochodów ogółem (łącznie z podatkiem dochodowym od osób fizycz-

¹⁹⁹ Główny Urząd Statystyczny nie publikuje danych dla Dolnego Śląska sprzed 1995 r.

nych PIT i podatkiem dochodowym od osób prawnych CIT), przy jednocześnie niskim udziale dochodów z subwencji ogólnej wynoszącym ok. 13,6%. Przełom w strukturze dochodów gminnych nastąpił w 1996 r. w związku z obowiązkowym przejściem prowadzenia szkół podstawowych przez gminy. Wówczas udział dochodów własnych spadł do 63,6%, natomiast udział subwencji ogólnej w dochodach gmin wzrósł do ponad 20%.

Tabela 12. Dochody budżetów gmin (ceny bieżące mln zł) i ich struktura w województwie dolnośląskim w latach 1994–2004

Rok	Dochody ogółem	Dochody własne			Subwencja ogólna		Dotacje celowe	
		ogółem	w tym z PIT i CIT	udział w %	ogółem	udział w %	ogółem	udział w %
1994	1267,4	854,0	286,6	67,4	172,1	13,6	250,3	19,0
1995	1747,8	1162,7	389,5	66,5	230,4	13,2	319,2	20,3
1996	2684,7	1706,5	638,1	63,6	547,2	20,2	357,2	16,2
1997	3497,5	2126,7	815,5	60,8	647,8	18,5	596,0	20,7
1998	4147,6	2463,6	887,9	59,4	786,8	19,0	673,3	21,6
1999	4378,1	2393,2	671,6	54,6	1162,5	26,5	646,8	14,8
2000	4758,8	2561,9	662,7	53,8	1291,2	27,1	759,8	16,0
2001	4896,6	2664,1	688,5	54,4	1487,2	30,4	644,6	13,2
2002	5000,4	2779,1	661,2	55,6	1504,3	30,1	638,7	12,8
2003	5014,8	2893,5	679,3	57,7	1539,6	30,7	442,2	8,8
2004	5743,2	3509,4	962,4	61,1	1497,3	26,1	584,7	10,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Tomalak, *Analiza budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach dziewięćdziesiątych*, „Polska Regionów” 2000, nr 21, s. 52; oraz Banku Danych Lokalnych GUS za lata 1999–2004.

W 2004 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł ok. 61,1%, podczas gdy udział subwencji ogólnej i dotacji celowych wynosił odpowiednio 26,1% i 10,2% (tabela 12).

W latach 1994–2004 wydatki gminne na Dolnym Śląsku wzrosły z 1 297,2 mln zł do 5 738,4 mln zł (tabela 13). Wzrosły również z 293,5 mln zł do 945,3 mln zł wydatki inwestycyjne. Warto przy tym podkreślić, że największe środki przeznaczyły gminy na inwestycje w 1998 r. i 2000 r. Wówczas wydatki inwestycyjne przekroczyły 1 mld zł.

Tabela 13. Wydatki gmin w województwie dolnośląskim w latach 1994–2004 [ceny bieżące w mln zł]

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Wydatki ogółem	1297,2	1757,1	2691,6	3583,2	4374,6	4547,9	5049,5	5225,4	5285,3	5096,7	5738,4
Wydatki inwestycyjne	293,5	417,2	569,1	844,7	1195,1	925,1	1043,2	893,7	786,4	727,2	945,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Należy także zaznaczyć, że w 2004 r. wydatki gmin dolnośląskich na jednego mieszkańca kształtowały się powyżej średniej krajowej i wyniosły 1982 zł. Dla Polski wartość przedmiotowego wskaźnika w analogicznym roku wyniosła 1914 zł.

Od 1999 r. w skład budżetu JST poza budżetem gmin weszły również budżety powiatów i województwa. W 1999 r. skumulowane dochody wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku wyniosły prawie 5,6 mld zł (8,6% dochodów sektora samorządowego w Polsce). W 2004 r. łączne dochody samorządów na Dolnym Śląsku wzrosły do ponad 7,3 mld zł.²⁰⁰ Wzrosły również wydatki. W 2004 r. łączne wydatki JST wyniosły ponad 7,2 mld zł.

Dzięki wyższemu potencjałowi dochodowemu samorząd terytorialny na Dolnym Śląsku mógł przeznaczyć więcej środków na inwestycje. Dawało to możliwość realizacji większej liczby inwestycji ze środków własnych i szerszego wspierania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego.

Chociaż udział środków własnych w łącznych budżetach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku wynosił w 2004 r. ok. 47%, to jednak ten sam wskaźnik dla samorządu wojewódzkiego wynosił tylko 15,7%. Brak środków własnych sprawiał, że samorząd wojewódzki formalnie odpowiedzialny za rozwój regionu skazany był na korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania, takich jak: dotacje i subwencje państwowe, środki unijne. Jednym z istotniejszych źródeł finansowania rozwoju regionu stał się Kontrakt Wojewódzki.

Pierwszy Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2001–2002 zawarto czerwcu 2001 r.²⁰¹ Kontrakt ten obejmował realizację 156 zadań w ramach sześciu priorytetów:

- rozwoju gospodarczego – 11 zadań;
- infrastruktury technicznej – 10 zadań;
- środowiska – 18 zadań;

²⁰⁰ „Rocznik Statystyczny Województw” 2005, GUS, Warszawa 2005.

²⁰¹ Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2001–2002, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, www.umwd.pl [dostęp: 14.02.2006].

- rozwoju obszarów wiejskich – 4 zadania;
- infrastruktury społecznej – 102 zadania;
- kultury – 11 zadań.

Na realizację kontraktu w 2001 r. przewidziano początkowo łącznie 322,8 mln zł, z czego 259,3 mln zł miały stanowić środki krajowe (80%), a ok. 63,6 mln zł (20%) środki zagraniczne²⁰². Udział samorządu terytorialnego w finansowaniu kontraktu w 2001 r. miał wynieść ok. 9,4%, w tym udział budżetu samorządu województwa 3,6%, powiatów 0,4%, pozostała część przypadała na budżet gmin. Niewielki stosunkowo udział środków własnych województwa dodatkowo osłabiał jego pozycję w negocjacjach z rządem. Największy udział w kontrakcie – ok. 62% – stanowiły środki budżetu państwa, w tym fundusze przeznaczone na programy sektorowe (19%).

Zgodnie z planem wydatków z budżetu państwa w 2001 r. największą część stanowiły inwestycje realizowane przez ministrów właściwych (w sumie 34%), następną grupę stanowiły fundusze przeznaczone na kontynuację inwestycji wieloletnich (33%). Istotne znaczenie miały także środki na dofinansowanie inwestycji i zakupów jednostek samorządu terytorialnego ze środków będących w dyspozycji wojewody (22%). Niekorzystnym zjawiskiem było przeznaczenie tylko 5% funduszy z budżetu państwa na inwestycje w ramach tzw. wolnych środków planowanych samodzielnie przez samorząd województwa.

Najwięcej środków kontraktowych przeznaczonych zostało na zadania z zakresu ochrony zdrowia (blisko 50% wszystkich funduszy). Duży udział miały również inwestycje oświatowe, w tym szkolnictwo wyższe (łącznie ok. 21%). Około 15% wydatków przeznaczono na kulturę (dużą część pochłonęła modernizacja budynku Opery Wrocławskiej). W dalszej kolejności 5% funduszy przeznaczono na ochronę środowiska, 2% na infrastrukturę techniczną (w tym transport), a 1% na rozwój MSP²⁰³. Niekorzystne z punktu widzenia rozwoju regionu było przeznaczenie połowy środków na finansowanie bieżących zadań samorządu terytorialnego.

W rzeczywistości na zadania objęte kontraktem wydatkowano w 2001 r. łącznie 272,7 mln zł. Oznaczało to wykonanie kontraktów w 105% wobec planowanych wydatków krajowych i 84% wobec wszystkich zaplanowanych wydatków. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że środki udostępnione na realizację kontraktu przez samorząd terytorialny w 2001 r. wyniosły ponad trzykrotnie więcej, niż zaplanowano w programie wsparcia. Oznaczało to duże zaangażowanie samorządu w finansowanie zadań objętych kontraktem.

²⁰² G.T. Grosse, *Zmierzch...*, s. 207.

²⁰³ *Ibidem*, s. 210.

Znamienne jest, że tak znaczne zaangażowanie nastąpiło pomimo licznych trudności, z jakimi musiał zmierzyć się samorząd. Samorządowcy do największych problemów związanych z realizacją kontraktu zaliczyli:

- niedostatek środków własnych i uzależnienie realizacji kontraktu od stanowiska rządu;
- niewystarczające gwarancje rządu, że środki zostaną przekazane zgodnie z umową;
- krótki czas pomiędzy przygotowaniem dokumentu kontraktu a jego realizacją;
- skomplikowane procedury dokumentacyjne związane z realizacją kontraktu;
- brak szkoleń przygotowanych przez administrację rządową dla kadr odpowiedzialnych za wdrażanie kontraktu na poziomie regionu;
- długotrwałą procedurę wyboru zadań do realizacji w ramach kontraktu;
- brak możliwości wprowadzenia drobnych korekt do zawartych umów;
- niejednoznaczność zapisów w dokumencie kontraktu;
- nieprecyzyjne określenie kompetencji poszczególnych stron kontraktu;
- brak doświadczenia stron w realizacji tego rodzaju programów;
- niespójność umowy wstępnej z zapisami umowy wykonawczej²⁰⁴.

Inaczej na wzajemne relacje zapatrywali się przedstawiciele wojewody. Ich zdaniem przedstawiciele samorządu niejednokrotnie przedstawiali projekty prowadzące do nadmiernego rozproszenia środków po całym województwie, co prowadziło do braku koncentracji środków na sprawach priorytetowych.

Z powodu kryzysu finansów publicznych strona rządowa nie uwzględniła w budżecie państwa na 2002 r. środków na realizację kontraktów wojewódzkich przewidywanych wcześniej w Programie Wsparcia. Kontrakty wymagały więc zmian. Głównym założeniem renegotiacji Kontraktu Wojewódzkiego było przedłużenie okresu jego obowiązywania do 2003 r. oraz ograniczenie o połowę środków przewidzianych na realizację kontraktów w 2002 r. i przesunięcie ich na 2003 r.

Z propozycją zmian wystąpił również samorząd. Postulował on przesunięcie środków finansowych tych przedsięwzięć, których realizacja była zaplanowana na dwa lata. Wynikało to z niemożności realizacji wszystkich zadań zaplanowanych na 2001 r.

Podpisane w czerwcu 2002 r. porozumienie w sprawie zmian Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Dolnośląskiego przyjęte zostało przez Radę Ministrów 13 sierpnia 2002 r. Rezygnacja z wykonania pewnych części zadań pozwoliła przesunąć środki na realizację innych. Jednak Ministerstwo Finansów nie zgodziło się na wykorzystanie środków zaoszczędzonych w ramach przetargów na finansowanie innych projektów. W 2002 r. zaplanowano przekazać z budżetu państwa kwotę ok. 62,2 mln zł, przekazano ogółem

²⁰⁴ *Ibidem*, s. 212–213.

ok. 51,9 mln zł, co stanowiło 83,5% środków budżetu państwa przewidzianych na 2002 r. Natomiast w 2003 r. planowano przeznaczyć z budżetu państwa 62,2 mln zł.

Zdaniem przedstawicieli samorządu województwa pierwszy kontrakt nie wywarł większego wpływu na rozwój województwa. Wynikało to z faktu, że choć zadania realizowane w ramach kontraktu były istotne dla rozwoju województwa, to jednak ich liczba była nieproporcjonalna do potrzeb. Środków finansowych było zbyt mało, aby ich wpływ na rozwój Dolnego Śląska był odczuwalny. Poza tym okazało się, że kontrakt wojewódzki nie gwarantował przekazania z budżetu państwa zapisanych środków. W rezultacie planowanie wydatków przez samorząd terytorialny w okresie dłuższym niż rok obciążone było ryzykiem.

Kolejny Kontrakt Wojewódzki dla Dolnego Śląska zawarty został na 2004 r.²⁰⁵ Podstawą do określenia priorytetów kontraktu była *Narodowa Strategia Rozwoju na lata 2004–2006* oraz *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*. W ramach kontraktu wyróżniono dwa priorytety służące realizacji generalnego celu wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego dla wzmocnienia konkurencyjności, wzrostu poziomu życia i spójności społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej. Do priorytetów zaliczono:

- rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej w regionie;
- pobudzenie inicjatyw gospodarczych i społecznych służących podnoszeniu jakości życia mieszkańców regionu.

Priorytet pierwszy realizowany był przez trzy działania: „unowocześnienie i rozbudowa systemu ochrony zdrowia”; „restrukturyzacja i unowocześnienie bazy oświatowo-wychowawczej, szkolnictwa wyższego, rekreacyjnej, sportowej i kulturalnej”; „modernizacja i podnoszenie standardu instrumentów pomocy społecznej”.

W ramach priorytetu drugiego wyznaczono do realizacji tylko jedno zadanie, którym było „tworzenie oraz dokapitalizowanie regionalnych funduszy kredytowych, pożyczkowych i gwarancyjnych”²⁰⁶. Na ten cel planowano przeznaczyć kwotę 2,9 mln zł, co stanowiło 4,7% ogólnej kwoty dotacji. Pozostałe fundusze miały być przeznaczone na realizację zadań priorytetu pierwszego, a zwłaszcza na unowocześnienie i rozbudowę systemu ochrony zdrowia, która miała pochłoniąć 47,7% ogólnej kwoty dotacji.

Na realizację całego kontraktu przeznaczono łącznie 96,8 mln zł, z czego strona rządowa przeznaczyła ok. 79,1 mln zł, co stanowiło niemal 82% ogółu środków. Pozostała część, tj. ok. 17,7 mln zł, pochodziła od samorządów. Zaznaczyć należy, że kwota ta była w rzeczywistości wyższa, ponieważ doliczono do niej środki przeznaczone przez samorząd na realizację projektów w ramach ZPORR i IW INERREG III.

²⁰⁵ Kontrakt Wojewódzki dla Województwa na rok 2004, www.umwd.pl [dostęp: 14.02.2006].

²⁰⁶ Załącznik Nr 1 do Kontraktu dla Województwa Dolnośląskiego § 3. Zakładane efekty społeczne i gospodarcze do osiągnięcia na rok 2004 w związku z realizacją kontraktu, www.umwd.pl [dostęp: 04.02.2021].

W porównaniu z wcześniejszym kontraktem zmniejszył się udział funduszy przeznaczonych na kontynuację inwestycji wieloletnich o ok. 10% do niecałych 24%. Kontynuowane miały być takie inwestycje jak: Szpital Miejski „Latawiec” w Świdnicy, Szpital w Miliczu, modernizacja Opery Dolnośląskiej.

Pewien niepokój budziły skąpe środki przeznaczone na tworzenie funduszy wspierających działalność MSP i to w okresie utrzymującego się bezrobocia. W związku z tym zaplanowano działania, takie jak: powstanie nowych firm, szczególnie usługowych; przedłużenie okresu funkcjonowania podmiotów gospodarczych; powstanie nowych firm wykorzystujących nowe technologie, w tym teleinformatyczne; rozwój firm doradczych.

Analizując Kontrakty Wojewódzkie dla Województwa Dolnośląskiego, można stwierdzić, że wbrew zapowiedziom rządowym nie były one instrumentem realizacji samodzielnej polityki regionalnej realizowanej przez samorząd. Brakowało środków finansowych, a w pierwszym okresie widoczna była również niewłaściwa organizacja kontraktu prowadząca do błędnej alokacji funduszy publicznych.

Omawiając Kontrakty Wojewódzkie dla Województwa Dolnośląskiego, nie sposób pominąć funduszy unijnych wspierających rozwój regionu. Województwo dolnośląskie korzystało z programów pomocowych od 1995 r. Pierwszym był program współpracy przygranicznej Phare Cross-Border Polska–Czechy–Niemcy. Od 1996 r. region korzystał z pomocy w ramach programu Phare RAPID. Następnie Dolny Śląsk został włączony do obszaru oddziaływania Phare STRUDER oraz STRUDER 2.

Podstawowym celem tego programu była pomoc w rozwoju obszarów wymagających głębokiej restrukturyzacji gospodarki poprzez: wypracowanie narzędzi i podstawowych struktur rekonwersji gospodarki; mobilizowanie lokalnych zasobów do pobudzania nowych rodzajów działalności; zapewnienie pomocy finansowej, szkoleniowej oraz doradczej dla MSP; opracowanie metodologii i technik realizacji polityki rozwoju regionalnego dla rządu²⁰⁷. Do 2000 r. wsparcie z przedakcesyjnego programu Phare koncentrowało się głównie na obszarach dotkniętych likwidacją wałbrzyskiego zagłębia węglowego oraz na obszarze pogranicza polsko-niemieckiego. Istotną kwestią było także usuwanie szkód popowodziowych.

Po 2000 r. wzrosła pomoc finansowa ze strony UE. Równocześnie nastąpiła istotna zmiana w funkcjonowaniu programu Phare („Nowa orientacja”), 70% środków przeznaczono na projekty inwestycyjne, a 30% na projekty dotyczące pomocy instytucjonalnej. W ramach Phare na Dolnym Śląsku realizowano następujące programy:

- Program Phare 2000 Komponent Krajowy – wspierający MSP. Za pośrednictwem Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. przekazano łącznie 504,3 tys. euro, co stanowiło 7,5% ogółu środków alokowanych w kraju;

²⁰⁷ G.T. Grosse, *Zmierzch...*, s. 217.

- Program Phare SSG w latach 2001–2003 – celem programu było zmniejszanie opóźnień i nierówności w rozwoju regionów poprzez promowanie aktywności gospodarczej, rozwiązywanie problemów społecznych związanych z rynkiem pracy, restrukturyzacja oraz rozwój infrastruktury. W ramach programu na rozwój MSP przekazano bezpośrednio ok. 24,3 mln euro, dodatkowo MSP mogły korzystać ze środków krajowych. Realizując komponent rozwój zasobów ludzkich, przeprowadzono 210 kursów, szkoleń i konferencji, w których wzięło udział ponad 2800 osób;
- Program Współpracy Przygranicznej Phare CBS – region dolnośląski otrzymał 9,36 mln euro (24%) oraz 0,5 mln euro na Euroregion „Nysa” z siedzibą w Jeleniej Górze;
- Phare CBS Polska–Niemcy – w latach 2000–2003 otrzymało łącznie ok. 40 mln euro;
- Phare CBS Polska–Czechy;
- Program współpracy bliźniaczej w ramach Phare Institutional Building – Projekt Twinningowy Województwa Dolnośląskiego „Wzmacnianie Administracji odpowiedzialnej za Politykę Regionalną” oparty na współpracy z partnerami hiszpańskimi Castilla y Leon i Comunidad de Madrid.

Ponadto Dolny Śląsk korzystał z programu ISPA wspierającego rozwój infrastruktury transportowej oraz ochronę środowiska. Wartość dotacji na projekty realizowane w ramach ISPA wyniosła ok. 492,9 mln euro. Beneficjentami programu byli m.in. Urząd Miejski Wrocławia (rekultywacja składowiska odpadów na Maślicach, poprawa jakości wody pitnej we Wrocławiu), Urząd Miejski Jeleniej Góry (zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Jeleniej Górze), Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych – Wrocław (przebudowa odcinka autostrady A-4 na odcinku Krzywa–Wrocław) oraz Urząd Miasta Wałbrzycha (porządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gmin Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji).

Dolny Śląsk korzystał również z Programu SAPARD, przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich, oraz Programu Wspierania Finansowego Małych i Średnich Gmin w Obszarze Infrastruktury i Ochrony Środowiska. Poza tym Dolny Śląsk otrzymał ponad 1,1 mln euro na rozwój infrastruktury obszarów wiejskich z Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich Banku Światowego.

Warto zaznaczyć, że początkowo natrafiono na bariery w wykorzystaniu środków pomocowych. Projekty nie były przygotowane na profesjonalnym poziomie, problemy sprawiało zwłaszcza opracowanie dokumentacji towarzyszącej projektom. Wynikało to m.in. z barku przeszkolonej kadry w tym zakresie, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Innym problemem był brak wymaganego wkładu własnego na poziomie 25%, rezultat słabości finansowej samorządów.

4.2. Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego

Sformułowano wiele różniących się od siebie modeli planowania strategicznego, ale najczęściej posiadających podstawowe cechy wspólne, takie jak:

- analiza zewnętrznej i wewnętrznej sytuacji;
- diagnoza lub określenie kluczowych zagadnień, przed którymi stoi dana organizacja;
- określenie misji organizacji oraz wizji przyszłości;
- określenie podstawowych celów organizacji;
- stworzenie strategii realizacji tej wizji i celów organizacji;
- ustalenie harmonogramu działań;
- pomiar i ocena rezultatów²⁰⁸.

Przeniesienie modelu planowania strategicznego z instytucji rynkowych do samorządu terytorialnego napotykało na liczne trudności. Najważniejszym problem była skala przedsięwzięcia. Planując rozwój regionu (gminy), oprócz czynników ekonomicznych, należało również uwzględnić czynniki społeczne, ekologiczne, infrastrukturalne, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Poza tym brak własnych środków finansowych sprawiał, że planowaniu towarzyszyła niepewność co do finansowych możliwości realizacji wyznaczonych celów. Strategia, zwłaszcza na szczeblu województwa, musiała również w większym stopniu uwzględniać regionalny i lokalny partykularyzm, aby nie powodować jej sabotowania przez miejscowych liderów.

Ustawa o samorządzie wojewódzkim nałożyła na władze samorządowe województwa obowiązek opracowania planów rozwoju strategicznego. Wychodziło to naprzeciw zasadzie programowania występującej w funduszach strukturalnych UE. Jednocześnie sprzyjało dążeniu do dostosowania i ujednolicenia procedury planowania i zarządzania polityką regionalną oraz umożliwiało korzystanie ze środków przedakcesyjnych.

Nakładając na samorząd wojewódzki obowiązek opracowania strategii rozwoju, ustawodawca jednocześnie określił cele nadrzędne, którym powinna odpowiadać strategia. Zaliczył do nich:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;

²⁰⁸ A. Zalewski (red.), *op. cit.*, s. 39.

- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego²⁰⁹.

Strategia jako instrument realizacji polityki regionalnej wyznaczała cele i priorytety rozwoju realizowane przez władze województwa. Musiała ona jednak uwzględniać także m.in. założenia polityki interregionalnej Polski, polityki współpracy transgranicznej w ramach euroregionów czy wspólnej polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Z ustawy o samorządzie województwa wynikało, że strategia powinna zawierać następujące działania: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; wspieranie działalności służącej podnoszeniu poziomu życia ludności; tworzenie warunków do rozwoju zrównoważonego; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki; popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury; promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Pamiętać należy, że strategia była nie tylko pomocą w prowadzeniu długofalowej polityki rozwoju regionu, lecz także stanowiła podstawę ubiegania się o środki unijne. W konsekwencji wymagano, aby strategia była wewnętrznie spójna, a jej cele i działania zgodne z obowiązującymi w UE kryteriami, takimi jak: istotność (czy wskazane działania przyczyniają się do osiągnięcia celów); efektywność (czy celów nie można osiągnąć taniej i lepiej); skuteczność (czy działania dają pewność osiągnięcia celu); wpływ (czy mają szerszy pozytywny wpływ na rozwój regionu); trwałość (czy korzyści będą jednorazowe czy też będą pozytywnie oddziaływać w długim okresie)²¹⁰.

Opracowanie pierwszej strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju całego regionu dolnośląskiego oraz powstanie zrębów polityki regionalnej możliwe stało się dopiero w chwili powstania województwa dolnośląskiego. Zadanie to zaczęto realizować od wyznaczenia kierunków rozwoju regionu zawartych w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego* (SRWD)²¹¹. Jakkolwiek było to pierwsze opracowanie dotyczące całego regionu, pamiętać należy, że wcześniej powstały strategie rozwoju województw tworzących województwo dolnośląskie, tj. *Strategia Rozwoju Gospodarczego Województwa Jele-*

²⁰⁹ E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania procesów integracji...*, s. 122.

²¹⁰ E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania samorządności...*, s. 124.

²¹¹ *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2000.

niogórskiego (SRGWJ)²¹², *Strategia Rozwoju Województwa Legnickiego* (SRWL)²¹³, *Europejska Strategia Regionu Wałbrzyskiego 1998–2002* (ESRW)²¹⁴.

W przeciwieństwie do SRWD opracowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego²¹⁵ wcześniejsze strategie powstawały z inicjatywy Urzędów Wojewódzkich w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu przy współpracy z regionalnymi agencjami rozwoju regionalnego (Karkonoską Agencją Rozwoju Regionalnego, Agencją Rozwoju Regionalnego „ARLEG”, Agencją Rozwoju Regionalnego S.A. w Wałbrzychu), Sejmikami Samorządowymi oraz środowiskiem akademickim. Wynikało to z ówczesnej pozycji wojewody jako organu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki regionalnej.

Analiza wymienionych strategii pozwala stwierdzić, że ich konstrukcja wykazywała pewne cechy wspólne, do których zaliczyć można: prezentacje poszczególnych województw; określenie ich mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń; wyartykułowanie celów strategicznych oraz wskazanie na źródła finansowania. Widoczne są także istotne różnice zwłaszcza w szczegółowości poszczególnych strategii. W trzech spośród omawianych strategii zawarto wizje rozwoju (SRWD, SRWL, ESRW), dwie miały określone misje (SRWD i SRWL), natomiast w jednej pominięto zarówno wizję, jak i misję rozwoju (SRGWJ).

Jakkolwiek wszystkie strategie zawierały cele strategiczne, to jednak widoczna była istotna różnica w ukazaniu tych celów oraz w ich szczegółowości. *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego* ograniczała się do pięciu celów strategicznych, podobnie jak SRWL. W *Europejskiej Strategii Regionu Wałbrzyskiego* zawarto sześć celów zasadniczych, a w SRGWJ osiem. Zaznaczyć należy, iż SRWD i SRWJ formułowały cele w sposób zwięzły, podczas gdy w pozostałych strategiach miały one bardziej opisowy charakter. Na uwagę zasługuje *Strategia Gospodarcza Województwa Jeleniogórskiego*, w której każdemu celowi strategicznemu przypisano szczegółowe zadania strategiczne realizujące cel.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego zaczynała się wprowadzeniem, w którym przedstawiono zasadniczy cel powstania strategii, określono jej charakter (strategia adaptacyjna) oraz omówiono dążenia przyświecające twórcom strategii. Wstęp zawierał również przesłanki metodologiczne, którymi kierowano się przy konstruowaniu strategii. Następnie skoncentrowano się na przedstawieniu wizerunku regionu. Na-

²¹² *Strategia Rozwoju Gospodarczego Województwa Jeleniogórskiego*, Urząd Wojewódzki w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 1996.

²¹³ *Strategia Rozwoju Województwa Legnickiego*, Urząd Wojewódzki w Legnicy, Legnica 1997.

²¹⁴ *Europejska Strategia Regionu Wałbrzyskiego 1998-2002*, Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Wałbrzychu, Wałbrzych 1997.

²¹⁵ Szczególnie istotna rola w opracowaniu Strategii przypada Wydziałowi Polityki Regionalnej i Współpracy Interregionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

cisk położono na pięć kwestii: położenie, pasma rozwoju, osie rozwoju, sieć osiedleńcza, elementy analizy SWOT.

Szczególną uwagę zwrócono na strategiczne położenie Dolnego Śląska na przecięciu szlaków komunikacyjnych wschód–zachód i północ–południe. Podkreślono także walory przyrodnicze regionu, bogactwo i zmienność krajobrazów oraz liczne zabytki dziedzictwa materialnego. Z gospodarczego punktu widzenia Dolny Śląsk ukazano jako dynamicznie rozwijający się region bazujący zarówno na surowcach naturalnych, jak i na rozbudowującym się przemyśle motoryzacyjnym i maszynowym.

W dalszej kolejności, kierując się (w założeniu) takimi czynnikami jak: ukształtowanie terenu; środowisko przyrodnicze; zagospodarowanie przestrzenne; dostępność komunikacyjna; warunki sprzyjające aktywności gospodarczej, wyodrębniono trzy zasadnicze pasma rozwoju, tzn. pasmo północne obejmujące tereny na prawym brzegu Odry, pasmo centralne leżące pomiędzy Sudetami i Odrą i pasmo południowe rozciągające się na obszarze Sudetów oraz dwa dodatkowe pasma: pasmo doliny Odry i pasmo pogórza Sudetów jako wynik nachodzenia na siebie wspomnianych pasm zasadniczych.

Dla każdego z pasm podstawowych określono priorytety rozwoju wynikające z przedstawionych powyżej czynników. I tak rozwój pasma północnego w założeniu opierać się miał na małych firmach prowadzących przede wszystkim usługi w zakresie wypoczynku rodzinnego, a w perspektywie także firmach internetowych. Z kolei pasmo centralne winno stawiać na rozwój wysoko wydajnego przemysłu oraz wielkotowarowego rolnictwa. Pasma południowe skoncentrować się miało na rozwoju usług turystycznych i rekreacyjnych.

Znamienne jest, że twórcy strategii uznali podział regionu na powyższe pasma za naturalny. Oparcie się przede wszystkim na kryterium geograficznym przy tworzeniu pasm, przy jednoczesnej marginalizacji takich czynników jak infrastruktura, technologie, urbanizacja, populacja od początku budziły wątpliwości²¹⁶. Krytycy Strategii podkreślali także, że podział ten nie uwzględniał różnic występujących wewnątrz pasm.

Na wyodrębnione pasma rozwoju nałożono osiem osi rozwoju, w tym trzy przebiegające wzdłuż pasm. Osiami tymi były: Oś Odry, Oś A-4, Oś granicy południowej, Oś granicy zachodniej, Oś A-3, Oś Bałtyk–Adriatyk, Oś A-8, Oś zachodnia.

Podział na pasma i osie rozwoju występujące w SRWD miał charakter innowacyjny, niespotykany w poprzednich strategiach. Jedynie w *Strategii Rozwoju Województwa Legnickiego* dokonano podziału województwa na subregiony, takie jak: Subregion Legnicki; Subregion Głogowski; Subregion Polkowicki; Subregion Jaworski; Subregion

²¹⁶ A. Węgrzyn, T. Skowroński, *Analiza porównawcza struktury dokumentów strategii rozwoju ekonomicznego Kentu (Wielka Brytania) oraz Strategii Rozwoju Dolnego Śląska*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2000, nr 867, s. 320.

Złotoryjski, dostosowując jednocześnie cele, kierunki i priorytety rozwojowe do lokalnych potrzeb.

W rozdziale czwartym strategii przedstawiono misję i wizję Dolnego Śląska. Dokument ten nawiązywał do historycznych aspektów oraz wskazywał na miejsce regionu w Polsce. Wizja określa Dolny Śląsk jako „europejski narożnik Polski”. Misją regionu było „łączenie Polski z Europą”. Odwołanie się do historii pozwalało stwierdzić, że misja nie była rezultatem wyłącznie położenia geograficznego. Dolny Śląsk miał łączyć Polskę z Europą także poprzez swoją przeszłość, kulturę kształtowaną przez Polaków, Niemców, Czechów i Żydów.

Wizja zaprezentowana w SRWD znacznie odbiegała od wcześniejszych wizji zawartych w SRWL i ESRW. W tych strategiach, tworząc wizje rozwoju województw, skoncentrowano się na kwestiach gospodarczych. Przyszłość stanowić miała silna gospodarka tworzona zarówno przez firmy międzynarodowe, jak i przez dynamicznie działające małe i średnie przedsiębiorstwa. Kwestie inne niż ekonomiczne pojawiały się w misji *Strategii Rozwoju Województwa Legnickiego*. Mowa jest w niej o współpracy międzynarodowej i rozwoju społeczności lokalnej.

Szczególnie istotne w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego* było określenie celów strategicznych rozwoju. Cele te miały służyć realizacji celu zasadniczego, którym było „stworzenie kompleksu uwarunkowań sprawiających, że na Dolnym Śląsku da się żyć w spokoju ducha, w zgodzie z ludźmi i w harmonii z naturą”²¹⁷. Drogę do realizacji tego celu wyznaczało pięć celów strategicznych:

- integracja dolnośląska;
- renesans cywilizacyjny;
- społeczeństwo obywatelskie;
- innowacyjna gospodarka;
- otwarcie na świat.

Cele te wyznaczały kierunek dążeń strategicznych. Zaznaczyć należy, że były one bardzo ogólne i w związku z tym w mniejszym stopniu spełniały wymóg mierzalności wynikający z zasad funduszy strukturalnych. Cele strategiczne miały być realizowane przez zadania opisane w trzynastu domenach (przedsiębiorczość; infrastruktura; zatrudnienie; turystyka i rekreacja; środowisko; obszary zurbanizowane; tereny wiejskie; zdrowie; opieka społeczna; bezpieczeństwo; kultura i nauka; edukacja; samorządność) zgrupowanych w czterech sferach: gospodarczej, przestrzennej, socjalnej i zasobów ludzkich.

W wyniku konfrontacji celów strategicznych z wyróżnionymi domenami utworzono matrycę działań strategicznych. Równocześnie określono priorytety z zakresu gospodarki, infrastruktury i polityki społecznej. Do priorytetów gospodarczych zaliczono:

²¹⁷ *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego...*, s. 22.

zwiększenie konkurencyjności gospodarki województwa w stosunku do innych regionów kraju i Europy; rozwój małych i średnich przedsiębiorstw; aktywizację obszarów wiejskich poprzez modernizację rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego; rozwój turystyki połączony z rozwojem usług rekreacyjnych i uzdrowiskowych.

Najważniejszym zadaniem z zakresu infrastruktury było zapewnienie połączenia drogowego i kolejowego centrum Polski z Dolnym Śląskiem oraz udrożnienie dolnośląskiego fragmentu III Paneuropejskiego Korytarza Transportowego, a także budowa połączenia północ-południe. Równie istotna była rozbudowa infrastruktury drogowej Wrocławia i uregulowanie stosunków wodnych w dorzeczu Odry. Poza inwestycjami drogowymi priorytetowo miała być traktowana rozbudowa bazy edukacyjnej, sportowej i rekreacyjnej. W ramach polityki społecznej główny nacisk położony został na: walkę z bezrobociem, rozwój edukacji, poprawę zdrowia, eliminację lęków i niepokojów wynikających chociażby z nieuregulowanych stosunków własnościowych, upowszechnienie kultury.

Przedstawione cele strategiczne, domeny, sfery, zadania i priorytety tworzyły skomplikowaną i niezbyt czytelną całość (tabela 14). Właściwe zadania powiązano z celami, zabrakło natomiast naturalnego przejścia od planowania strategicznego do operacyjnego. Matryca zawierała bardzo szeroki katalog zadań obejmujących niemal wszystkie sfery rzeczywistości. Ponadto w strategii nie wskazano osób i instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań. Zdawkowo wskazano na główne źródła finansowania zadań.

Poza ogólnymi stwierdzeniami nie wskazano systemu monitoringu realizowania strategii i jej okresowego aktualizowania. Strategia nie miała również horyzontu czasowego ani harmonogramu zaplanowanych przedsięwzięć.

We wcześniejszych strategiach również wyodrębniono cele strategiczne.

Tabela 14. Cele strategiczne w strategiach rozwoju regionalnego na Dolnym Śląsku

Wyszczególnienie	Cele strategiczne
Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego	• integracja dolnośląska, • renesans cywilizacyjny, • społeczeństwo obywatelskie, • innowacyjna gospodarka, • otwarcie na świat,
Strategia Rozwoju Gospodarczego Województwa Jeleniogórskiego	• zmniejszenie deficytu kadry wysoko kwalifikowanej, • silne lobby na rzecz regionu, • atrakcyjny i konkurencyjny region, • struktura gospodarcza zgodna z zasadami ekorozwoju, • mniejsze dysproporcje między miastem a wsią, • odczuwalna poprawa stanu infrastruktury technicznej, • poprawa stanu mieszkalnictwa, • region o przyjaznym środowisku naturalnym,

Strategia Rozwoju Województwa Legnickiego	• przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy: – wyższy ogólny poziom zatrudnienia i ustabilizowana sytuacja na regionalnych rynkach pracy, – konkurencyjność przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych, – silny ekonomicznie sektor MSP, • zasoby ludzkie i rozwój społeczny: – kadra ze średnim i wyższym wykształceniem odpowiadająca wymogom rynku pracy, – dostępność mieszkańców wsi do usług wyższego rzędu, kulturalnych, medycznych i edukacyjnych, • infrastruktura techniczna: – zlikwidowana luka infrastrukturalna na obszarach wiejskich, – dostępność komunikacyjna województwa i jego głównych ośrodków w układzie dróg krajowych i międzynarodowych, • odnowa i ochrona środowiska: – zredukowanie zagrożenia ekologicznego pochodzącego głównie ze strony przemysłu miedziowego, • promocja gospodarcza, turystyczna i kulturalna: – nowy wizerunek województwa, – zwiększony napływ inwestorów i firm zewnętrznych,
Europejska Strategia Regionu Wałbrzyskiego 1998–2002	• polepszenie strukturalnych i przestrzennych warunków przyspieszenia rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych i umocnienie rodzinnych gospodarstw rolnych, • odrobienie opóźnień w modernizowaniu technicznej infrastruktury regionu, aby funkcjonalność dróg, dostępność mediów energetycznych i nowoczesność telekomunikacji wzmacniały jego pozycję konkurencyjną, • poprawa oferty transportu publicznego, poprawa wielkości i jakości zasobów mieszkaniowych oraz zapewnienie większych umiejętności, wiedzy i elastyczności rynku pracy jako wsparcie dla odradzającej się gospodarki regionu, • ukształtowanie i utrwalenie pozytywnego wizerunku województwa jako regionu przyjaznego środowisku naturalnemu o prężnej gospodarce, dysponującego bogatą i różnorodną ofertą turystyczną, zamieszkiwanego przez ludzi przedsiębiorczych i sprzyjających przedsiębiorczości, • zapewnienie szczególnego wsparcia w tworzeniu, rozwoju, konkurencyjności i wydajności biznesowej małych i średnich przedsiębiorstw, przy jednoczesnym oddziaływaniu na wzrost umiejętności pracobiorców i promowaniu nierolniczej aktywności na obszarach wiejskich, • wsparcie dla przemysłu turystycznego i uzdrowiskowego jako dźwigni wzrostu gospodarczego regionu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego*, Wrocław 2000; *Strategia Rozwoju Gospodarczego Województwa Jeleniogórskiego*, Jelenia Góra 1996; *Strategia Rozwoju Województwa Legnickiego*, Legnica 1997; *Europejska Strategia Regionu Wałbrzyskiego*, Wałbrzych 1997.

Cele poszczególnych strategii różnią się szczegółowością. W *Strategii Rozwoju Województwa Legnickiego* przyjęto pięć celów strategicznych, zwanych polami strategicznymi. W ramach poszczególnych pól strategicznych wyodrębniono kierunki i projekty rozwojowe. Za najważniejsze kwestie uznano: rozwój gospodarczy i społeczny;

ochronę środowiska; rozbudowę infrastruktury; promocję kultury. Wszystkie te cechy wskazują, że opracowując SRWL, kierowano się zasadami rozwoju zrównoważonego.

W *Europejskiej Strategii Rozwoju Regionu Wałbrzyskiego* zawarto sześć priorytetów rozwoju. Z uwagi na istniejące wówczas bezrobocie strukturalne wywołane m.in. likwidacją przemysłu wydobywczego główny nacisk położono na kwestie gospodarcze i związany z nimi rozwój infrastruktury. Za dźwignię rozwoju gospodarczego województwa uznano przemysł turystyczny i uzdrowiskowy. Prezentując każdy cel strategiczny (priorytetowy), przedstawiono istniejące w tym zakresie zagrożenia i słabości, a następnie wskazano działania służące realizacji celu. Zaletą strategii było również umieszczenie na końcu każdego celu strategicznego instytucji zaangażowanych w osiągnięcie celu oraz rodzaju ich zaangażowania.

W *Strategii Rozwoju Regionalnego Województwa Jeleniogórskiego* sformułowano osiem celów strategicznych wraz z odpowiadającymi im celami operacyjnymi i zadaniami strategicznymi. Oprócz celów strategicznych związanych z rozwojem gospodarki i infrastruktury w strategii wskazano na potrzebę rozwoju kapitału ludzkiego oraz budowę wizerunku województwa. Jak wspomniano, każdy cel strategiczny realizowany był poprzez cele operacyjne i zadania strategiczne. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że przy każdym zadaniu określono: źródło finansowania, inwestora oraz okres realizacji. Utworzony został również ranking ważności zadań. Stopniowe przejście od ogółu (celów strategicznych) do szczegółu (zadań strategicznych) sprawiło, że mimo swojej szczegółowości SRGWJ była czytelniejsza od SRWD. Poza tym w większym stopniu spełniała ona wymogi unijne odnośnie do celów, takie jak mierzalność, określenie w czasie, możliwe do osiągnięcia.

Rekapitułując, stwierdzić należy, że *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego* była pierwszym kompleksowym dokumentem powstałym po 1989 r., obejmującym region dolnośląski. Strategia ta miała innowacyjną strukturę i wizjonerski charakter. Równocześnie jednak jej użyteczność jako narzędzia umożliwiającego aplikowanie o środki unijne była ograniczona. W rezultacie w 2005 r. opracowano nową Strategię, która w mniejszym stopniu wytyczała swoiste dla Dolnego Śląska kierunki rozwoju, a bardziej stanowiła dokument umożliwiający pozyskiwanie środków finansowych z UE.

Na zakończenie warto podkreślić, że pomimo niedociągnięć analizowanego dokumentu w latach 2001–2003 ze 160 zamierzonych zadań zrealizowano 157.

4.3. Tworzenie i funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych

Jednym z istotnych przejawów oddziaływania sektora publicznego na wzrost przedsiębiorczości, konkurencyjności i innowacyjności gospodarczej Dolnego Śląska było tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Strefy takie działają w wielu krajach, np. w Irlandii, Portugalii, Hiszpanii, Niemczech. W założeniu SSE miały przyciągnąć inwesto-

rów, zwłaszcza zagranicznych, i tym samym ograniczyć negatywne zjawiska występujące na danym obszarze (np. bezrobocie strukturalne)²¹⁸. W Polsce w latach 1995–1997 utworzono 17 SSE, w tym trzy na Dolnym Śląsku: wałbrzyską, legnicką i kamiennogórską.

U podstaw powołania SSE leży takie argumenty jak: przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionów; napływ nowych rozwiązań technicznych i technologicznych; zwiększenie konkurencyjności produktów i usług; zagospodarowanie majątku przemysłowego i infrastruktury; tworzenie nowych miejsc pracy.

Atutem SSE była możliwość uzyskania wsparcia ze strony sektora publicznego w formie: ulg i zwolnień z podatków w zależności od wielkości zaangażowanych środków inwestycyjnych i liczby utworzonych miejsc pracy; pomocy w zakresie spraw formalno-prawnych związanych z uruchomieniem działalności na terenie gminy; uzbrajania terenów inwestycyjnych lub wsparcia finansowego w uzbrojeniu terenu pod potrzeby inwestora (uzależnione od wielkości inwestycji).

W tym miejscu należy podkreślić, że sektor publiczny z jednej strony tworzył SSE, z drugiej zaś podejmował działania hamujące ich rozwój. Przykładowo nakładano na inwestorów podatek od nieruchomości, chociaż w założeniu mieli być oni z niego zwolnieni. Zadanie to przypisano gminom, grożąc im utratą części subwencji z budżetu państwa. Sytuacja ta rodziła konflikty zarówno pomiędzy inwestorem a gminą, jak i gminą a zarządem stref.

Od 2004 r. zauważalna stała się zmiana nastawienia władz centralnych do działalności SSE. Podjęto działania zmierzające w kierunku wyraźnego ograniczenia pomocy państwa, redukując przywileje w strefach, z jednoczesnym zobowiązaniem do ochrony praw nabytych inwestorów zagranicznych. Miało to szczególne znaczenie dla tych inwestorów, którzy ponieśli duże nakłady inwestycyjne, zaś zyski mogły pojawić się dopiero po kilku latach.

Jak wspomniano powyżej, na Dolnym Śląsku utworzono w 1997 r. trzy specjalne strefy ekonomiczne: Wałbrzyską Specjalną Strefę Ekonomiczną „INVEST-PARK”, Legnicką Specjalną Strefę Ekonomiczną S.A. i Kamiennogórską Specjalną Strefę Ekonomiczną Małej Przedsiębiorczości S.A. (tabela 15)²¹⁹. Wszystkie strefy utworzone zostały na 20 lat.

²¹⁸ Nie wszyscy autorzy podzielają pogląd o skuteczności SSE, zob. szerzej A. Cieślík, *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

²¹⁹ Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST-PARK” ustanowiona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r., LSSE powstała na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r., Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości SA powstała na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r.

Z analizy przyczyn powołania stref wynika, że były one odpowiedzią na prowadzoną restrukturyzację tradycyjnych działów przemysłu i związanymi z tym tak istotnymi problemami jak bezrobocie czy też potrzeba wykorzystania istniejącego majątku.

Dodatkowo SSE miały pobudzić przedsiębiorczość, przyciągnąć kapitał zagraniczny, a tym samym doprowadzić do rozwoju nowych technologii jako przeciwwagi dla schyłkowych gałęzi przemysłu. Inwestorów przyciągnąć miały przede wszystkim ulgi podatkowe i pomoc publiczna sięgająca 50% poniesionych nakładów inwestycyjnych. W przypadku MSP pomoc ta mogła być rozszerzona do 65%. Potencjalnym inwestorom w każdej ze stref zaoferowano także uzbrojone tereny pod inwestycje oraz wszechstronne wsparcie ze strony pracowników stref i władz lokalnych. Na korzyść stref przemawiały również niskie koszty pracy połączone z wysokimi kwalifikacjami pracowników, a także atrakcyjne położenie geograficzne.

Tabela 15. Cele powołania i atuty dolnośląskich specjalnych stref ekonomicznych

Wyszczególnienie	Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST-PARK”	Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości
Cele powołania strefy	• rozwój przedsiębiorczości lokalnej, • zagospodarowanie potencjału gospodarczego regionu, • wzrost zatrudnienia w nowych dziedzinach wytwórczości po likwidacji wydobywania i przetwórstwa węgla kamiennego, • przyciąganie kapitału zagranicznego, • transfer nowoczesnych technologii, • zmiana wizerunku regionu, przy aktywnym wykorzystaniu walorów turystycznych,	• redukcja bezrobocia i tworzenie nowych miejsc pracy, • stworzenie alternatywy wobec monokultury przemysłu miedziowego, • efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury technicznej, • zagospodarowanie majątku i terenów zdegradowanych przez wojska radzieckie, • rozwój eksportu, • wsparcie funkcjonujących w regionie podmiotów gospodarczych, poprzez możliwości kooperacji z podmiotami działającymi w strefie,	• zmniejszenie bezrobocia, • ukształtowanie nowego ośrodka przemysłowego o zróżnicowanym potencjale produkcji, • zagospodarowanie obiektów po zlikwidowanych zakładach przemysłowych, • rozwój MSP wykorzystujących szkolnictwo zawodowe w regionie, • tworzenie nowej infrastruktury, • transfer nowych technologii do utworzonych podmiotów gospodarczych,

Atuty stref	• system ulg podatkowych i pomocy publicznej (pomoc publiczna w wysokości do 50% poniesionych nakładów inwestycyjnych lub do 50% dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców, z wyłączeniem przedsiębiorców w sektorze transportu, intensywność pomocy publicznej podwyższona jest o 15 punktów procentowych), • dostępność do infrastruktury technicznej oferowanych terenów, • niskie koszty pracy, • pomoc pracowników Spółki Zarządzającej Strefą, • korzystne położenie geograficzne, • dobrze rozwinięta sieć komunikacyjna, • rozbudowany system usług finansowo-bankowych, • wykwalifikowana kadra pracownicza, • dostępność surowców, • rozwinięty system szkolnictwa, • przychylność i pomoc administracji samorządowej i rządowej, • atrakcje turystyczne.	• zwolnienie z podatku dochodowego w wysokości 50% wydatków inwestycyjnych związanych z planowanymi kosztami inwestycyjnymi oraz 2-letnimi kosztami planowanego zatrudnienia, • dodatkowe zwolnienie z podatku dochodowego dla małych i średnich przedsiębiorstw w wysokości: 15% wydatków inwestycyjnych związanych z planowanymi kosztami inwestycyjnymi oraz 2-letnimi kosztami planowanego zatrudnienia, • zwolnienie z podatku od nieruchomości, wysokość zwolnienia uzależniona od liczby zatrudnionych pracowników w nowym zakładzie, • możliwość uzyskania dotacji z lokalnych urzędów pracy na finansowanie tworzenia nowych miejsc pracy oraz szkoleń dla absolwentów i osób uprzednio bezrobotnych, • możliwość uzyskania uprawnień do niższego oprocentowania kredytów i pożyczek udzielanych na utworzenie dodatkowych miejsc pracy, • możliwość stosowania przyspieszonej amortyzacji niektórych środków trwałych, • uproszczenie procedur związanych z nabyciem nieruchomości gruntowych w Polsce przez cudzoziemców, • położenie geograficzne, • uzbrojenie gruntów.	• system ulg i preferencji – pomoc publiczna w wysokości 50% nakładów inwestycyjnych przy prowadzeniu działalności co najmniej 5 lat (65% w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw) oraz pomoc publiczna z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy, utrzymywanych przez 5 lat, w wysokości 50% wartości dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników (65% w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw), • uzbrojone i płaskie tereny, • położenie geograficzne, • rozwinięta sieć komunikacyjna, • przychylność i pomoc administracji samorządowej, • przyjazny klimat lokalnego środowiska dla inwestorów, • rozwinięty system usług finansowo-bankowych, • wykwalifikowana kadra pracownicza i niskie koszty pracy, • rozwinięty system szkolnictwa, • bogate zasoby surowców mineralnych.
-------------	---	--	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych specjalnych stref ekonomicznych.

Od 1997 r. wielokrotnie zmieniano obszary poszczególnych SSE, tworząc podstrefy. Największą na Dolnym Śląsku była Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST-PARK” (WSSE). W pierwszych latach funkcjonowania zajmowała ona obszar 255 ha, z lokalizacją w czterech podstrefach: Wałbrzych, Dzierżoniów, Nowa Ruda i Kłodzko. Na koniec 2000 r. obszar objęty strefą został zagospodarowany w 80%. W dwóch podstrefach, tj. w Kłodzku i Dzierżoniowie, w pełni wykorzystano dostępne tereny. W związku z tym decyzją Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. tereny WSSE powiększono o 218,6 ha, w tym utworzono dwie nowe podstrefy w Jelczu-Laskowicach i Żarowie oraz powiększono dotychczasowe podstrefy (za wyjątkiem Kłodzka). W 2002 r. ustanowiono kolejne podstrefy w Nysie i Kudowie-Zdroju, a w 2004 r. utworzono podstrefy w Świdnicy i we Wrocławiu. W rezultacie w 2004 r. Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna liczyła 14 podstref i obejmowała obszar o powierzchni 745,9 ha.

Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna (LSSE) zlokalizowana została w centralnej części województwa dolnośląskiego. Obejmowała ona łącznie 442 ha terenów inwestycyjnych przeznaczonych pod inwestycje przemysłowe i usługowe. Tereny rozlokowane były w sześciu obszarach położonych w sąsiedztwie najważniejszych miast regionu: Podstrefa Legnica – 53 ha, Podstrefa Legnickie Pole – 60 ha, Podstrefa Polkowice – 91 ha, Podstrefa Krzywa – 157 ha, Podstrefa Złotoryja – 53 ha, Podstrefa Lubin – 28 ha. W toku funkcjonowania LSSE powstała nowa podstrefa w Środzie Śląskiej o powierzchni ok. 11 ha. Utworzenie nowej podstrefy odbyło się kosztem niewykorzystanych terenów istniejących podstref, a zwłaszcza podstrefy Złotoryja, której powierzchnia zmalała niemal dwukrotnie. Równocześnie zmniejszyła się łączna powierzchnia strefy do niecałych 417 ha.

Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości S.A. zajmowała łączną powierzchnię 241,2 ha i składała się z trzech podstref: Podstrefy Kamienna Góra o powierzchni 118,91 ha (Kamienna Góra, Krzeszów i Lubawka), Podstrefy Nowogrodzic o powierzchni 124,21 ha (Nowogrodzic-Wykroty i Lubań) oraz Podstrefy Jawor o powierzchni 7,84 ha (Jawor).

Pomimo trudności wynikających ze zmieniającego się prawa, jak również braku pieniędzy na promocję i reklamę stref do 2004 r. w dolnośląskich SSE wydano łącznie 104 zezwolenia na działalność gospodarczą (tabela 16).

Tabela 16. Zezwolenia na działalność w specjalnych strefach ekonomicznych w 2004 r.

Lp.	Specjalna Strefa Ekonomiczna	Liczba zezwoleń w 2004 r.	
		Łączna	Wydana w 2004 r.
1.	Kamienogórska	24	6
2.	Katowicka	106	7
3.	Kostrzyńsko-Słubicka	50	8
4.	Krakowska	18	2
5.	Legnicka	39	6
6.	Łódzka	47	14
7.	Mielecka	71	10
8.	Pomorska	47	2
9.	Słupska	21	4
10.	Starachowicka	39	9
11.	Suwalska	67	2
12.	Tarnobrzaska	70	19
13.	Wałbrzyska	41	8
14.	Warmińsko-Mazurska	39	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych specjalnych stref ekonomicznych.

O efektach funkcjonowania SSE na Dolnym Śląsku świadczą poniesione przez przedsiębiorców nakłady inwestycyjne oraz stworzone nowe miejsca pracy. Łączne nakłady inwestycyjne w dolnośląskich Specjalnych Strefach Ekonomicznych w analizowanym okresie wyniosły ok. 5928,6 mln zł, co stanowiło ok. 30% ogółu nakładów w SSE w Polsce (tabela 17).

Tabela 17. Nakłady inwestycyjne w specjalnych strefach ekonomicznych [w mln zł]

Lp.	Specjalna Strefa Ekonomiczna	2004	Polska =100
1.	Kamienogórska	318,8	1,6
2.	Katowicka	6631,9	33,3
3.	Kostrzyńsko-Słubicka	784,3	3,9
4.	Krakowska	395,4	2,0
5.	Legnicka	2346,5	11,8
6.	Łódzka	1191,7	6,0
7.	Mielecka	2240,5	11,2
8.	Pomorska	1126,5	5,7
9.	Słupska	108,1	1,8
10.	Starachowicka	292,0	1,5
11.	Suwalska	399,9	6,7
12.	Tarnobrzaska	708,3	3,6
13.	Wałbrzyska	3263,3	16,4
14.	Warmińsko-Mazurska	120,0	2,0

SSE Polska	19 927,2	100,0
SSE Dolny Śląsk	5928,6	29,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych specjalnych stref ekonomicznych (stan na 31 grudnia 2004 r.).

Pod względem nakładów inwestycyjnych WSSE zajmowała drugie miejsce w kraju (po Katowickiej SSE), natomiast LSSE była na miejscu trzecim. Biorąc pod uwagę liczbę zezwoleń na działalność w WSSE i LSSE oraz wartość nakładów inwestycyjnych, stwierdzić można, że w powyższych strefach dominowały duże firmy. W Kamiennogórskiej SSE nakłady były małe.

W przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie dolnośląskich SSE w 2004 r. pracowało ponad 17,5 tys. osób (tabela 18).

Tabela 18. Zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych w 2004 r.

Lp.	Strefa	2004
1.	Kamiennogórska	1930
2.	Katowicka	17 374
3.	Kostrzyńsko-Słubicka	1753
4.	Krakowska	1479
5.	Legnicka	4843
6.	Łódzka	3061
7.	Mielecka	9166
8.	Pomorska	8291
9.	Słupska	973
10.	Starachowicka	2290
11.	Suwalska	3235
12.	Tarnobrzaska	7769
13.	Wałbrzyska	10 786
14.	Warmińsko-Mazurska	1604
SSE Polska		74 554
SSE Dolny Śląsk		17 559

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych specjalnych stref ekonomicznych (stan na 31 grudnia 2004 r.).

Pod względem wielkości zatrudnienia Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna zajmowała drugie miejsce w kraju (za Katowicką SSE). Legnicka SSE była na miejscu ósmym. Duże nakłady inwestycyjne połączone ze stosunkowo małym zatrudnieniem sugerują, że na terenie LSSE zlokalizowane były inwestycje kapitałochłonne. Najmniej osób zatrudniała Karkonoska SSE, ale był to m.in. rezultat nastawienia się na małych i średnich przedsiębiorców. Znamienne jest, że w przypadku dolnośląskich SSE zarówno rzeczywiste nakłady inwestycyjne, jak i zatrudnienie były wyższe, niż początkowo planowano.

Wśród inwestorów w dolnośląskich Specjalnych Strefach Ekonomicznych dominowały podmioty zagraniczne z branży motoryzacyjnej, metalowej i budowlanej. Z punktu widzenia kraju pochodzenia były to przede wszystkim inwestycje niemieckie, japońskie i francuskie.

Uzupełnieniem oferty SSE były opracowane w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego strefy aktywności gospodarczej. W 2002 r. Urząd Marszałkowski stworzył bank ofert inwestycyjnych wszystkich 169 gmin²²⁰.

Jako gminy posiadające szczególnie interesujące oferty inwestycyjne wskazano: Bolesławiec Miasto, Nowogrodziec (Wykroty), Głogów Miasto, Jawor, Kowary, Mysłakowice (Kostrzyca), Bystrzycę Kłodzką, Chojnów Miasto, Chojnów (Krzywa-Okmiany), Leśną, Lubin Miasto, Lwówek Śląski, Oleśnicę (Smardzów), Oleśnicę Miasto, Syców, Twardogórę, Oławę Miasto, Chocianów, Polkowice, Przemków, Strzelin (Chociwel, Strzelin, Pęcz-Mikoszów), Środę Śląską (Komorniki), Świdnicę Miasto, Strzegom, Wałim, Brzeg Dolny (Bukowice), Wołów, Kobierzyce (Bielany Wrocławskie, Biskupice, Magnice), Sobótkę (Sobótka i Wojnarowice), Zgorzelec Miasto, Zagrodno (Łukaszów), Legnicę, Wałbrzych, Wrocław.

Tereny inwestycyjne w każdej wspomnianej gminie posiadały powierzchnię ponad 5 ha i pełne uzbrojenie. Uwzględnione były one również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz posiadały uregulowany status prawny (własność gminy).

Omawiając efekty funkcjonowania SSE, nie można pominąć ich wpływu na otoczenie. Podejmując decyzje o tworzeniu SSE, zakładano, że budowa i funkcjonowanie nowego zakładu stymuluje rozwój innych dziedzin życia w regionie. W późniejszym okresie szacowano, że 100 nowych miejsc pracy utworzonych w strefie generuje – w zależności od branży – od 50 do 100 nowych miejsc pracy w jej otoczeniu²²¹.

Reasumując, SSE pomogły przynajmniej częściowo złagodzić skutki głębokiej restrukturyzacji gospodarki na Dolnym Śląsku. Przykładem może być Wałbrzych, gdzie w okresie transformacji zlikwidowano przemysł wydobywczy stanowiący podstawę funkcjonowania lokalnej gospodarki. Lokalizacja SSE w tym mieście umożliwiła stopniową dywersyfikację gospodarki i wyjście z kryzysu.

Niemniej można domniemywać, że efekty funkcjonowania SSE byłyby lepsze, gdyby nie utworzono tak wielu podstref SSE, co doprowadziło do rozproszenia inwestycji. Problematiczna była zwłaszcza lokalizacja niektórych podstref, czego przykładem było powstanie podstref we Wrocławiu czy też w gminie Kobierzyce.

²²⁰ www.umwd.pl [dostęp: 21.09.2005].

²²¹ *Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006, s. 7.

4.4. Pomoc publiczna

Działalność specjalnych stref ekonomicznych uzupełniana była pomocą publiczną. Jak już wcześniej wspomniano, co do zasady pomoc publiczna była zabroniona, gdyż zniekształca konkurencję. Jednak istniały odstępstwa od ogólnej reguły. Katalog wyłączeń spod zakazu pomocy publicznej zawierała cytowana już ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Oferowane wsparcie mogło mieć charakter zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy. Wsparcie o charakterze przedmiotowym miało na celu: naprawienie szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne zdarzenia nadzwyczajne; zapobieżenie lub likwidację poważnych i ponadsektorowych zakłóceń gospodarczych; promowanie oświaty, nauki i kultury oraz ochronę dziedzictwa narodowego; rekompensatę strat wynikających ze stosowania prawnie ustalonego poziomu cen na dany towar; promocję eksportu; pomoc regionalną²²².

Pomoc o charakterze podmiotowym udzielana była krajowym przedsiębiorcom działającym w ramach przedsięwzięcia podejmowanego w interesie europejskim, jak również sektorom uznanym za wrażliwe (pomoc sektorowa i horyzontalna)²²³.

Wielkość pomocy publicznej uzależniona była od wartości nowej inwestycji oraz od liczby utworzonych lub utrzymanych miejsc pracy. Wsparcie mogło zostać udzielone w przypadku:

- inwestycji o wartości nie mniejszej niż równowartość 10 mln euro;
- inwestycji o wartości nie mniejszej niż równowartość 500 tys. euro, gdy inwestycja dotyczyła rozbudowy lub modernizacji istniejącego przedsiębiorstwa i wiązała się z utrzymaniem co najmniej 100 miejsc pracy lub 50 miejsc pracy w przypadku inwestycji w jednym z obszarów wsparcia przez nie krócej niż 5 lat;
- nowej inwestycji generującej minimum 20 nowych miejsc pracy na przynajmniej 5 lat;
- nowej inwestycji wprowadzającej innowację technologiczną;
- nowej inwestycji wpływającej na poprawę stanu środowiska²²⁴.

Przedsiębiorcy można było udzielić wsparcia, jeżeli jego inwestycja spełniała co najmniej dwa z poniższych warunków: wpływała na rozwój gospodarczy regionu; była zlokalizowana na obszarze wsparcia; wprowadziła innowacje technologiczne; przyczy-

²²² A. Tokaj-Krzewska, A. Żołnierski (red.), *Pomoc publiczna. Poradnik przedsiębiorcy*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003, s. 7–8.

²²³ Do pomocy horyzontalnej zaliczono: badania i rozwój, ochronę środowiska, małe i średnie przedsiębiorstwa, zatrudnienie, szkolenia, pomoc restrukturyzacyjną, pomoc doraźną. Pomoc sektorowa obejmowała: sektor hutnictwa żelaza i stali, sektor budownictwa okrętowego, sektor górnictwa węgla, sektor włókien syntetycznych, sektor motoryzacyjny – *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielone przedsiębiorstwom w 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005.

²²⁴ A. Tokaj-Krzewska, A. Żołnierski (red.), *op. cit.*, s. 9.

niła się do współpracy z krajowym zapleczem naukowo-badawczym; wpływała na lokalny rynek pracy.

Do form pomocy publicznej zaliczono: dotacje; dokapitalizowanie przedsiębiorstwa na warunkach korzystniejszych niż rynkowe; dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych; refundacje; zwolnienia z podatku; odliczenia od podatku; obniżenie lub zmniejszenie powodujące obniżenie podstawy opodatkowania; zwolnienie lub obniżenie wysokości opłat; zaniechanie poboru podatku; zaniechanie poboru opłaty; umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami; umorzenie odsetek od zaległości podatkowej; umorzenie opłaty; umorzenie odsetek za zwłokę z tytułu opłaty; umorzenie kar; oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na warunkach korzystniejszych niż rynkowe; zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na warunkach korzystniejszych niż rynkowe; kontyngenty taryfowe; wniesienie kapitału; konwersja wierzytelności na akcje lub udziały; pożyczka preferencyjna; kredyt preferencyjny; warunkowe umorzenie pożyczki; odroczenie terminu płatności podatku, zaległości podatkowej, zaległości podatkowej wraz z odsetkami; rozłożenie na raty płatności podatku, zaległości podatkowej, zaległości podatkowej wraz z odsetkami; poręczenia, gwarancje²²⁵. Jak widać, znaczna część pomocy publicznej dotyczy kwestii podatkowych oraz związanych z opłatami na rzecz organów publicznych.

Pomoc udzielana była przez sektor zarówno państwowy, jak i samorządowy. Na Dolnym Śląsku w latach 2001–2004 łączna kwota pomocy publicznej wyniosła ponad 1,4 mld zł (tabela 19).

Tabela 19. Pomoc publiczna na Dolnym Śląsku w latach 2001–2004 [w mln zł]

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	Łącznie
Ogółem	135,6	268,8	477,9	562,8	1445,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu oraz *Raportu o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005.

Wzrost pomocy publicznej widoczny był zwłaszcza w 2003 r. i 2004 r. Pomoc ta wyniosła odpowiednio ok. 477,9 mln zł i 562,8 mln zł. Jak wynika z *Raportu o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku*, wartość pomocy publicznej na Dolnym Śląsku stanowiła 6,4% ogółu wartości pomocy w kraju. W tym samym roku w kraju pomoc publiczna wyniosła łącznie ponad 8,8 mld zł²²⁶.

²²⁵ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie sprawozdań pozwalających na nadzorowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach środków publicznych (Dz. U. z 2002 r., Nr 196, poz. 1656).

²²⁶ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005, s. 14.

Jak wynikało z badań Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jedną z atrakcyjniejszych form pomocy publicznej, zwłaszcza dla dużych inwestorów, było zwolnienie z podatku dochodowego. Pomoc w tej formie funkcjonowała na terenie SSE. Na Dolnym Śląsku z tej formy pomocy skorzystało 21 podmiotów (13,8% ogółu podmiotów w kraju) na łączną kwotę 43,1 mln zł (12,9% łącznej kwoty w kraju). Z danych Urzędu wynikało, że z tej formy pomocy korzystały przede wszystkim duże podmioty.

Pomoc publiczna realizowana była również przez władze lokalne. Przykładem może być uchwała Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji oraz na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nowymi inwestycjami, przeznaczonego dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Wrocław²²⁷. W uchwale przewidziano pomoc publiczną w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości dla inwestorów, którzy spełnili jeden z poniższych warunków:

- wybudowali budynek lub budowlę oraz utworzyli nowe miejsca pracy w związku z nową inwestycją;
- zakupili budynek lub budowlę oraz utworzyli nowe miejsca pracy w związku z nową inwestycją;
- ponieśli określone nakłady inwestycyjne;
- utworzyli nowe miejsca pracy w związku z inwestycją²²⁸.

Szczegółowe warunki pomocy zawierały § 7, 8, 9, 10 i 11 uchwały. Zwolnienie z całości podatku od nieruchomości uzależnione było od liczby zatrudnionych pracowników, wartości inwestycji i powierzchni użytkowej budynku.

W przypadku małych przedsiębiorców, aby otrzymać zwolnienie z podatku przez rok należało utworzyć 10 nowych miejsc pracy. Średni przedsiębiorcy chcący otrzymać analogiczną ulgę musieli utworzyć 50 miejsc pracy. Okres ulgi ulegał przedłużeniu o miesiąc za każde trzy kolejne stanowiska pracy zaoferowane przez małego przedsiębiorcę i pięć miejsc pracy w przypadku średniego przedsiębiorcy.

Zwolnienie na rok z podatku od nieruchomości przysługiwało również inwestorom, których wartość inwestycji wynosiła od 10 do 12 mln zł. W przypadku inwestycji powyżej 12 mln zł zwolnienie przedłużano o miesiąc za każdy kolejny zainwestowany 1 mln zł. Zgodnie z § 10 uchwały z podatku od nieruchomości zwolnione były także inwestycje do 5000 m² powierzchni użytkowej budynku pod warunkiem utworzenia przynajmniej 200 nowych miejsc pracy. Koszt realizacji uchwały oszacowano na ok. 20 mln zł.

²²⁷ Uchwała Nr XXII/1816/04 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 kwietnia 2004 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2004 r., Nr 109, poz. 1930 z późn. zm.).

²²⁸ § 6 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia...

4.5. Wsparcie sektora publicznego dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)

W okresie transformacji na Dolnym Śląsku rozwój MŚP wspierały m.in.: Agencje Rozwoju Regionalnego, Fundusz Regionu Wałbrzyskiego w Wałbrzychu, Wrocławskie Centrum Transferu Technologii przy Politechnice Wrocławskiej, Wrocławski Fundusz Poręczeń Kredytowych, Dolnośląski Fundusz Gospodarczy sp. z o.o., Fundusz Mikro.

Zadaniem tych instytucji było finansowe i organizacyjne wsparcie rozwoju prywatnej przedsiębiorczości i przystosowanie otoczenia biznesowego do współpracy z UE. Swoje zadania organizacje te realizowały poprzez: wsparcie finansowe funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, jak również usługi doradcze, informacyjne i szkoleniowe na podstawie akredytacji w Krajowym Systemie Usług; opracowanie gminnych przedsięwzięć infrastrukturalnych w formie projektów gotowych do współfinansowania ze środków UE; podnoszenie efektywności i konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez innowacje; przygotowywanie planów restrukturyzacji przedsiębiorstw, wycen, biznes planów; organizowanie misji gospodarczych i spotkań biznesowych; usługi rynku pracy z zastosowaniem elastycznych form zatrudnienia.

W zakresie finansowania rozwoju MŚP ważne miejsce zajmował Fundusz Mikro utworzony w 1994 r. do realizacji programów wspierania mikroprzedsiębiorczości w Polsce. Na ten cel przeznaczono początkowo 20 mln dolarów. Utworzona została sieć przedstawicielstw lokalnych w 27 miastach. Od czerwca 1996 r. Fundusz Mikro działał na Dolnym Śląsku. W 2004 r. w województwie dolnośląskim funkcjonowały trzy przedstawicielstwa Funduszu (we Wrocławiu, Wałbrzychu i Jeleniej Górze). Do marca 2004 r. Fundusz udzielił łącznie 6167 pożyczek na kwotę prawie 47,5 mln zł. Stanowiło to ok. 10% wartości pożyczek udzielonych przez Fundusz w skali kraju (tabela 20).

Tabela 20. Łączna liczba i wartość pożyczek udzielonych przez Fundusz Mikro w 2004 r.

Wyszczególnienie	Polska	Dolny Śląsk	Udział Dolnego Śląska [%]
Liczba udzielonych pożyczek	60 410	6167	10,21
Wartość udzielonych pożyczek	469 775 791	47 482 982	10,11
Liczba pożyczkobiorców	30 808	3151	10,23
Średnia kwota pożyczki	7776	7307	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów niepublikowanych uzyskanych z Przedstawicielstwa Funduszu Mikro we Wrocławiu.

Powyższa kwota rozdysponowana została pomiędzy 3151 pożyczkobiorców. Pożyczki udzielane były średnio na 10 miesięcy, a ich średnia wartość wyniosła 7307 zł. Dominowały pożyczki na cele inwestycyjne – 72%. W 28% za pomocą pożyczek finansowana była bieżąca działalność przedsiębiorstw. Pożyczkobiorcami w większości byli

przedsiębiorcy działający w branży handlowej (57%) i w usługach (35%). Znamienne jest, że tylko 8% przedsiębiorców prowadzących działalność produkcyjną korzystało z usług Funduszu.

W 2002 r. utworzony został z inicjatywy Urzędu Miasta Wrocławia Wrocławski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. Celem WFPK Sp. z o.o. było wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości poprzez udzielanie poręczeń kredytowych oraz świadczenie usług doradczych i szkoleniowych małym i średnim przedsiębiorcom. Na koniec 2003 r. WFPK Sp. z o.o. udzielił 47 poręczeń na łączną kwotę 1299,2 tys. zł, średnia wartość poręczenia wyniosła 28 tys. zł. Większość klientów Funduszu stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (66%). W dalszej kolejności były spółki cywilne (19,2%), spółki z o.o. (8,5%), spółki jawne (6,4%)²²⁹. Zgodnie z przyjętymi preferencjami klientami WFPK były wyłącznie przedsiębiorstwa zatrudniające do 50 osób. Mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające do pięciu osób) stanowiły 78,7%.

Fundusz udzielał poręczeń przede wszystkim na kredyty obrotowe (ok. 94%), tylko 6% stanowiły kredyty inwestycyjne. Kredyty trafiły głównie do przedsiębiorstw usługowych (46,8%) oraz handlowych (40,4%). W mniejszym zakresie kredyty absorbowane były przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność produkcyjną (8,5%) oraz budownictwo (4,3%)²³⁰.

Na szczeblu regionalnym funkcję poręczyciela pełnił Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o. Mali lub średni przedsiębiorcy podejmujący lub prowadzący działalność gospodarczą na terenie województwa dolnośląskiego mogli ubiegać się o udzielenie poręczenia przez DFG kredytu, otrzymanego na podjęcie lub prowadzenie działalności gospodarczej. Do dnia 30 czerwca 2005 r. DFG Sp. z o.o. udzielił poręczeń 217 przedsiębiorcom na kwotę ok. 7443,6 tys. zł. Wśród firm korzystających z pomocy Funduszu dominowały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (71%), zatrudniające do pięciu pracowników (68%). Kredyt przeznaczony był przede wszystkim na cele obrotowe (87%). Przedsiębiorcy, którym fundusz udzielił poręczeń, reprezentowali głównie usługi i handel (łącznie ok. 83%). Ponad 81% poręczeń dotyczyło kredytów do 50 tys. zł (tabela 21).

²²⁹ Materiały niepublikowane uzyskane z Wrocławskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych sp. z o.o.

²³⁰ *Ibidem*.

Tabela 21. Struktura poręczeń udzielonych przez Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o. (stan na 30 czerwca 2005 r.)

Wyszczególnienie udzielonych poręczeń		Liczba	Udział w [%]	Kwota w [zł]
Ze względu na formę prawną	osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	154	70,97	5 031 852,75
	sp. cywilne	31	14,29	1 142 590
	sp. z o.o.	19	8,76	916 725
	inne	13	5,99	352 400
	razem	217	100	7 443 567,75
Ze względu na przeznaczenie	kredyt inwestycyjny	28	12,90	1 262 978,75
	kredyt obrotowy	189	87,10	6 180 589
	razem	217	100	7 443 567,75
Ze względu na wielkość kwoty	do 50 tys. zł	176	81,11	4 444 442,75
	50–100 tys. zł	41	18,89	2 999 125
	razem	217	100	7 443 567,75
Ze względu na zatrudnienie	do pięciu osób	148	68,20	4 317 613,75
	6–50 osób	69	31,80	3 125 954
	razem	217	100	7 443 567,75
W ujęciu sektorowym	produkcja	30	13,82	1 129 890
	usługi	102	47	3 403 988,75
	handel	78	35,94	2 624 689
	budownictwo	7	3,23	285 000
	razem	217	100	7 443 567,75

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych Dolnośląskiego Funduszu Gospodarczego Sp. z o.o.

Na Dolnym Śląsku małe i średnie przedsiębiorstwa wspierane były przez Regionalne Agencje Rozwoju Regionalnego w Jeleniej Górze, Nowej Rudzie, Legnicy, Wałbrzychu i we Wrocławiu. Wsparcie to realizowane było zarówno w formie finansowej, jak i poprzez szkolenia i konsultacje. W 2003 r. MŚP wspierane były finansowo w ramach czterech programów: Programu Rozwoju Przedsiębiorstw Eksportowych, Programu Rozwoju Przedsiębiorstw, Programu Rozwoju Przedsiębiorstw Internetowych, Funduszu Dotacji Inwestycyjnych²³¹.

Program Rozwoju Przedsiębiorstw ukierunkowany był na pomoc przedsiębiorstwom w zwiększeniu ich konkurencyjności i efektywności na rynku, a przez to także tworzenie nowych miejsc pracy. Całkowity budżet programu wynosił 4670 tys. euro, z czego 316 tys. euro przypadało na Dolny Śląsk. Były to środki pochodzące z Funduszu PHARE – 267 tys. euro – oraz z budżetu Państwa – 79 tys. euro. Minimalna kwota dotacji wynosiła 500 euro,

²³¹ www.parp.gov.pl/dotacjephare.

a maksymalna 5 tys. euro. Maksymalne dofinansowanie wynosiło 60% kosztów projektu. Na Dolnym Śląsku określono maksymalną liczbę dotacji na 632.

Kolejnym realizowanym programem był Fundusz Dotacji Inwestycyjnych. Wysokość dotacji wahała się w przedziale od 2 tys. do 50 tys. euro, a maksymalne dofinansowanie kosztów projektu wynosiło 25%. W regionie przewidziano 991 dotacji.

Z uwagi na postępujący proces globalizacji oraz wzrost znaczenia gospodarki opartej na wiedzy i nowych technologiach szczególne znaczenie miał Program Rozwoju Przedsiębiorstw Internetowych. Na niniejszy cel w skali kraju przeznaczono 4,4 mln euro, w tym dotacje na usługi doradcze ok. 1,5 mln euro, a na dotacje na rozwój działalności 2,9 mln euro. Z wyżej wymienionej kwoty 299,7 tys. euro przeznaczone zostało na rozwój przedsiębiorstw branży internetowej na Dolnym Śląsku. Stawiało to województwo dolnośląskie na trzecim miejscu w kraju, po województwach śląskim i mazowieckim. Maksymalna liczba dotacji na rozwój przedsiębiorczości wynosiła 66.

Agencje Rozwoju Regionalnego prowadziły także punkty konsultacyjno-doradcze (PKD) świadczące bezpłatne usługi doradcze dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz osób zamierzających otworzyć własną działalność gospodarczą.

Reasumując, stwierdzić można, że pomimo funkcjonowania podmiotów wspierających MŚP sektor publiczny w trudnym okresie transformacji nie wspierał należycie lokalnych małych i średnich przedsiębiorstw. Wynikało to nie tyle z małej liczby organizacji wspierających, ile z braku ich dostatecznej promocji i reklamy. Nazbyt optymistycznie uznano, że mali i średni przedsiębiorcy będą aktywnie poszukiwać możliwości wsparcia ze strony sektora publicznego. W rzeczywistości niejednokrotnie zachowywali się oni biernie, a tym samym nie byli świadomi możliwości, jakie przed nimi otwierała współpraca z sektorem publicznym.

Jednocześnie w urzędach administracji publicznej brakowało wyspecjalizowanych jednostek, które tak jak w przypadku dużych inwestorów zagranicznych ułatwiałyby przedsiębiorcom podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych w monografii analiz skłaniają do licznych refleksji na temat zmian, jakie zaszły w sektorze publicznym w latach 1989–2004.

Kluczowe wydaje się stwierdzenie, że w przekształceniach sektora publicznego w analizowanym okresie zabrakło konsekwencji. W rezultacie nie wypracowano jednolitego, powszechnie akceptowanego modelu funkcjonowania tego sektora, do którego należało zmierzać. Można przyjąć, że u podstaw projektowanych zmian leżał dominujący w owym okresie neoliberalny paradygmat rozwoju gospodarczego. Jednak liberalne poglądy reprezentowane przez głównego architekta przemian gospodarczych L. Balcerowicza były kontestowane zarówno przez znaczną część środowiska ekonomistów, jak i przez polityków. W rezultacie zapoczątkowane przez niego reformy nigdy nie były konsekwentnie wdrażane, chociaż – co warto zaznaczyć – neoliberalny paradygmat rozwoju był przez cały ten okres bardziej lub mniej widoczny.

Prowadziło to do powstawania sprzeczności. Z jednej strony prywatyzowano przedsiębiorstwa państwowe, z drugiej zaś całe branże (np. górnictwo) lub wiodące przedsiębiorstwa pozostawały własnością państwa (choć w wyniku komercjalizacji zmieniała się ich forma prawna). Decentralizowano sektor publiczny, tworząc samorząd terytorialny, ale jednocześnie nie zaopatrzono go w odpowiednie dochody własne (zwłaszcza powiaty i województwa). Powołano samorząd na szczeblu województwa, ale pozostawiono urząd wojewody, doprowadzając do powstania dualnej władzy w regionie.

Abstrahując od faktu, czy było to zamierzone, czy też nie, można stwierdzić, że przez cały okres 1989–2004 sektor publiczny odgrywał kluczową rolę w rozwoju gospodarczym kraju i regionu. Zmienił się jednak sposób jego oddziaływania na procesy gospodarcze. Dominujące w okresie gospodarki nakazowo-rozdziałowej bezpośrednie oddziaływanie sektora publicznego na gospodarkę poprzez rozbudowany system przedsiębiorstw państwowych zastąpiono działaniami pośrednimi służącymi planowaniu, wspieraniu i kreowaniu rozwoju.

Jednocześnie, co warto podkreślić, transformacja uwidoczniła fakt, że wyłączenie ograniczanie zakresu sektora publicznego bez równoczesnego wzrostu efektywności i jakości instytucji publicznych może sprawić, że instytucje publiczne nie będą w stanie wypełnić podstawowego ich zadania, jakim jest ochrona praw własności. W konsekwencji wbrew intencjom decydentów może to doprowadzić do powstania martwego

kapitału²³². Tak więc samo ograniczanie zakresu sektora publicznego może hamować rozwój kraju i regionu.

Wyzwania związane z wdrażaniem nowych zasad rozwoju regionalnego wymagały efektywnie działającej administracji. Poprawie efektywności funkcjonowania administracji publicznej mogła sprzyjać implementacja znanego wówczas w Europie Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych nowego zarządzania publicznego. Niestety, w analizowanym okresie zakres wdrażania reguł nowego zarządzania publicznego był niezadowalający.

Analizując sytuację sektora publicznego na Dolnym Śląsku, podjęto próbę odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy można wyróżnić specyficzne cechy jego rozwoju, zakresu i funkcji oraz czy istnieje powiązanie pomiędzy działaniami sektora publicznego a rozwojem Dolnego Śląska.

Na wstępie, co wydaje się oczywiste, można stwierdzić, że w sferze administracyjnej proces kształtowania się sektora publicznego na Dolnym Śląsku po 1989 r. nie odbiegał zasadniczo od reszty kraju. Jednak zmiany gospodarcze były głębsze, a ich skutki odczuwalne są do dzisiaj. W okresie Polski Ludowej sektor publiczny był na Dolnym Śląsku silnie rozwinięty, co wynikało m.in. z rozbudowanego przemysłu ciężkiego (w tym wydobywczego). W rezultacie restrukturyzacja była głębsza, a w skrajnych przypadkach (np. przemysł wydobywczy węgla) kończyła się likwidacją branż. Również tempo prywatyzacji było na Dolnym Śląsku wyższe niż średnia w kraju. W konsekwencji początkowa różnica udziału sektora publicznego w takich wskaźnikach ekonomicznych jak zatrudnienie i wartość brutto środków trwałych pomiędzy Dolnym Śląskiem a średnią w kraju uległa zmniejszeniu.

Cechą charakterystyczną Dolnego Śląska w okresie transformacji była wysoka jakość usług świadczonych na rzecz dużych inwestorów zagranicznych. Mogli oni liczyć na profesjonalną pomoc na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Jednocześnie, jak zauważyli chociażby autorzy *Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, działaniom na rzecz pozyskiwania kapitału zagranicznego nie towarzyszyły adekwatne działania skierowane do krajowych przedsiębiorców.

Dolny Śląsk na tle kraju wyróżniała również wysoka aktywność lokalnych liderów samorządowych. Jak podkreślali urzędnicy Ministerstwa Gospodarki, ogromnym atutem Dolnego Śląska było zdeterminowanie jego władz w przyciąganiu nowych inwestycji, co uznać należało za zjawisko unikalne w skali całego kraju. Było ono m.in. rezultatem rzadkiego w warunkach polskich zjawiska wykształcenia się lidera, menedżera,

²³² Zob. H. de Soto, *Inny szlak...*; *idem*, *Tajemnica kapitału...*

zdołnego do wytyczania kierunków i celów rozwoju oraz konsekwentnie dążącego do ich realizacji²³³.

Reasumując, pewna odmienność funkcjonowania sektora publicznego na Dolnym Śląsku wynikała nie tyle ze specyficznych rozwiązań systemowych, ile z jednostkowych postaw lokalnych liderów.

²³³ Jak wykazały wybory samorządowe w 2006 r., we Wrocławiu działania takie cieszą się zaufaniem i poparciem ze strony lokalnej społeczności.

Bibliografia

- Aziewicz T., Jacaszek I., Żuk K., *Monitoring przekształceń w sektorze usług komunalnych*, „Transformacja Gospodarki” 1995, nr 63.
- Bailey J.S., *Public Sector Economics – Theory, Policy and Practice*, Macmillan Press Ltd., London 1995.
- Bałtowski M., *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*, PWN, Warszawa 1998.
- Becker G., *A Theory of Competition Among Pressure Group for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, t. 98, nr 3.
- Beksiak J., *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Bhagwati J.N., *W pogoni za zyskiem*, „Życie gospodarcze” 1994, nr 47.
- Biegeleisen L., *Teoria i praktyka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931.
- Buckley R., Maurer R., *Decentralizacja w Polsce: tworzenie potencjału racjonalnego zarządzania i integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
- Buchanan J.M., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.
- Cieślak A., *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Coase R., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, nr 3.
- Dobrowolska M., *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarkę Keynes, Friedman, Laffer, Kennedy, Reagan i inni*, PWN, Warszawa 1992.
- Dow S.C., *Macroeconomic Thought. A Methodological Approach*, Blackwell, Oxford 1985.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, New York 1957.
- Dziewulski K., *Spór o etatyzm 1919–1939*, PWN, Warszawa 1991.
- Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Warszawa 1993.
- Fukuyama F., *Budowa państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI w.*, przekł. J. Serawiński, REBIS, Poznań 2005.
- Gliwa W., *Transformacja systemowa a zrównoważony rozwój*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2012, nr 243.
- Grosse T.G., *Rozkwit, rozbłysk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska (red.), *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski. Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015.

- Grosse T.G., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] K. Krzyżnowska, M. Roman (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.
- Hood Ch., *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, nr 1.
- Ireisat J.E., *The New Public Management and Reform*, [w:] Kuo-Tsai Liou (ed.), *Handbook of Public Management Practice and Reform*, New York-Basel 2001.
- Jankowski S., *Przejmowanie i odbudowa przemysłu dolnośląskiego 1945–1949*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Wrocław 2003.
- Karpiński A., *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, tłum. M. Kalecki, S. Rączkowski, PWN, Warszawa 1985.
- Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu.PL, Warszawa 2005.
- Klimczak B., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Kociszewski J., *Proces integracji gospodarczej ziem zachodnich i północnych z Polską*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Kociszewski J., *Zarys historii gospodarczej (XIX i XX w.)*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Kołodko G., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Warszawa 1999.
- Kołodko G., *Strategia dla Polski*, Poltext, Warszawa 1994.
- Kontrakty wojewódzkie. Podstawowe informacje*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa 2001.
- Kostecka-Jurczyk D., *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Leśniak D., *Polityka państwa w restrukturyzacji regionów przemysłowych*, Warszawa 2001.
- Lewandowska-Malec I., *Samorząd terytorialny w Polsce. Zarys wykładu, kazusy, wybór źródeł*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2007.
- Luty W., *Efekty ekonomiczno-społeczne prywatyzacji na Dolnym Śląsku*, Delegatura Ministerstwa Skarbu Państwa we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pancewicz J., *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Niskanen W.A., *Bureaucrats and Politicians*, „Journal of Law and Economics” 1975, nr 18.

- North D.C., *Transaction Costs, Institutions, and Economic History* [w:] E.G. Furubotn, R. Richter (red.), *The New Institutional Economics: a collection of articles from the "Journal of Institutional and Theoretical Economics"* (s. 203–213), Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1984.
- Nowakowski K., *Przeciw socjalizmowi gminnemu*, „Wspólnota” 1991, nr 102.
- Okun A.M., *Ceny i ilości. Analiza makroekonomiczna*, PWN, Warszawa 1991.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przekł. A. Jankowski, Media Rodzina, Poznań 1994.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania samorządności lokalnej i regionalnej w Polsce w aspekcie kreowania i wzrostu konkurencyjności*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Phelps E.S., *Seven School of Economic Thought*, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Pol M., *Reforma centrum gospodarczego rządu. Sprawozdanie z działalności pełnomocnika RM ds. reformy centrum gospodarczego rządu*, „Przegląd Rządowy” 1997, nr 6–7.
- Posner R., *Theories of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, nr 5.
- Przeciszewski P., *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (CAGR)*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001 w poszukiwaniu modelu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Wrocław 2003.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.
- Regulski J., *Polski samorząd po dziesięciu latach*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
- Rowthorn B., Chang H.J., *Public ownership and the theory of the state*, London-New York, 1994.
- Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, nr 36.
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWN, Warszawa 1992.
- Sektor Prywatny i Sektor Publiczny w Gospodarce w latach 1992–2001*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2003.
- Sitek M., *Reforma administracyjna 1998 r.*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001 w poszukiwaniu modelu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, przekł. A. Szeworski, PWN, Warszawa 1998.
- Sokołowski J. (red.), *Analiza procesów prywatyzacji w euroregionie „Nysa” Studium komparatystyczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Soto de H., *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na zachodzie, a zawodzi gdzie indziej*, tłum. S. Czarnik, Fijorr, Chicago-Warszawa 2002.

- Soto de H., *Inny szlak. Rewolucja w Trzecim Świecie*, Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1991.
- Staniek Z., *System instytucjonalny a wzrost i rozwój gospodarczy*, [w:] W. Pachó (red.), *Szkice z dynamiki i stabilizacji gospodarki*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2009.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, dyrektor naukowy przekładu R. Rapacki, PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *Whither socialism*, Cambridge Mass, Cambridge 1994.
- Stigler G., *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, nr 2.
- Struś M., *Cel i zakres interwencji państwa w życie gospodarcze kraju w XX w.*, [w:] J. Kociszewski (red.), *Studia i materiały z nowej historii gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Sztando A., *Wybrane dochodowe instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2000, nr 860.
- Szlachta J., *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993.
- Szlachta J., Pyszkowski A. (red.), *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000–2006*, „Polska Regionów” nr 6, Gdańsk-Warszawa 1999.
- Szlachta J., Zalewski J., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2.
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej Polski do roku 2020*, http://gospodarkanarodowa.sgh.waw.pl/p/gospodarka_narodowa_2010_10_02.pdf [dostęp: 14.01.2021].
- Sztaba S., *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria, przykłady historyczne, przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
- Tokaj-Krzewska A., Żołnierski A. (red.), *Pomoc publiczna Poradnik przedsiębiorcy*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003.
- Tullock G., *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, „Western Economic Journal” 1967, nr 5.
- Węgrzyn A., Skowroński T., *Analiza porównawcza struktury dokumentów strategii rozwoju ekonomicznego Kentu (Wielka Brytania) oraz Strategii Rozwoju Dolnego Śląska*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2000, nr 867.
- Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Włoszczowski S., *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.
- Wojtyna A., *Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 6.

- Yarrow G., *Privatization in theory and practice*, „Economic Policy” 1986, nr 2.
- Zalega T., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2016.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

Materiały źródłowe

- Europejska Strategia Regionu Wałbrzyskiego 1998–2002*, Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Wałbrzych 1997.
- Kapitał zagraniczny w województwie dolnośląskim w latach 1998–1999*, Wyd. Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2001–2002, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, www.umwd.pl [dostęp: 14.02.2006]
- Kontrakt Wojewódzki dla Dolnego Śląska na rok 2004, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, www.umwd.pl [dostęp: 14.02.2006]
- OECD Public Management Service 2001, OECD 2001.
- Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój-Kompetencje-Liczy*, Raport MSWiA, 1999.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005.
- Raport o przekształceniach własnościowych w 2001 r. Część druga*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2002.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005.
- Reforma Administracji Publicznej „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne” Wybór opinii i ekspertyz*, t. 1 i 2, Warszawa 1997.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1990, GUS, Warszawa 1990.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1991, GUS, Warszawa 1991.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1992, GUS, Warszawa 1992.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1993, GUS, Warszawa 1993.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1994, GUS, Warszawa 1994.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1995, GUS, Warszawa 1995.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1996, GUS, Warszawa 1996.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1997, GUS, Warszawa 1997.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1998, GUS, Warszawa 1998.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 1999, GUS, Warszawa 1999.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 2000, GUS, Warszawa 2000.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 2001, GUS, Warszawa 2001.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 2002, GUS, Warszawa 2002.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 2003, GUS, Warszawa 2003.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 2004, GUS, Warszawa 2004.
- „Rocznik Statystyczny Województw” 2005, GUS, Warszawa 2005.
- Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.

- Spoleczna i ekonomiczna przestrzeń Dolnego Śląska. Przegląd statystyczny*, Urzędy Statystyczne w Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu, Wrocławiu i Zielonej Górze 1996.
- Sprawozdania z realizacji kontraktów wojewódzkich w 2001 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, kwiecień 2002.
- Sprawozdanie z działalności. Pełnomocnik Rady Ministrów ds. reformy CAGR*, Warszawa, maj 1997.
- Strategia Rozwoju Gospodarczego Województwa Jeleniogórskiego*, Urząd Wojewódzki w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 1996.
- Strategia Rozwoju Województwa Legnickiego*, Urząd Wojewódzki w Legnicy, Legnica 1997.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2005.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2000.
- Województwo Dolnośląskie 2004*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa. Informacja Departamentu Reform Ustrojowych Państwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Rządowy” 1998, nr 5(83).
- Założenia programu restrukturyzacji województwa wałbrzyskiego*, Wydział Rozwoju Gospodarczego Urząd Wojewódzki, Wałbrzych 1990.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej*, GUS, Warszawa 1992–1996.

Podstawowe akty prawne

- Dekret z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej.
- Dekret z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.
- Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 1950 r., Nr 18, poz. 111).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 12 maja 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej przedsiębiorstw uspołecznionych przemysłu kluczowego.
- Uchwała Nr XLIII/815/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie przyjęcia statutu Województwa Dolnośląskiego.
- Uchwała Nr XXII/1816/04 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji oraz na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nowymi inwestycjami, przeznaczonego dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Wrocław (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2004 r., Nr 109, poz. 1930).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. RP Nr 3 poz. 17).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1983 r., Nr 26 poz. 183).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r., Nr 75 poz. 444 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591).

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 94).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. z 1990 r., Nr 21, poz. 123 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 48, poz. 550).
- Ustawa z dnia 22 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz. U. z 2002 r., Nr 41, poz. 363).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. z 2002 r., Nr 141, poz. 1177 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz. U. z 2002 r., Nr 155, poz. 1287).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. z 2005 r., Nr 179, poz. 1484).
- Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Załącznik do Zarządzenia Nr 66 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 kwietnia 2002 r.
- Statut Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Załącznik do Zarządzenia Nr 346 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11 grudnia 2001 r.

Publikacje z dyscypliny ekonomia i finanse, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr

Sebastian Jakubowski, *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41350>

Edyta Kowalczyk, *Poglądy ekonomiczne i polityczne Wincentego Stysia*, Wrocław 2013

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/41538/edition/42804>

Daria Kostecka-Jurczyk, *Porozumienia kooperacyjne w polskim i europejskim prawie konkurencji*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53673>

Slalom podatkowy przedsiębiorcy, red. Paweł Borszowski, Andrzej Huchla, seria „Studia Finansowoprawne” nr 3, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/44254>

Regulacja MIFID – skutki prawne dla funkcjonowania rynku finansowego, red. Edyta Rutkowska-Tomaszewska, seria „Studia Finansowoprawne” nr 4, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/46684>

Joanna Helios, Wioletta Jedlecka, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/67006>

Aktualne i wybrane problemy z zakresu bankowości, podatków i rachunkowości, red. Anna Cwiąkała-Małys, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, seria „Finanse i Rachunkowość” nr 1, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79911>

Sytuacja przedsiębiorcy w warunkach pokryzysowych, red. Anna Cwiąkała-Małys, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, seria „Finanse i Rachunkowość” nr 2, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80599>

Finanse wybranych jednostek organizacyjnych, red. Anna Cwiąkała-Małys, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Marzena Karpińska, seria „Finanse i Rachunkowość” nr 3, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94981>

Joanna Helios, Wioletta Jedlecka, *Podstawy prawoznawstwa dla ekonomistów. Materiały do ćwiczeń*, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82253>

Własność w prawie i gospodarce, red. Urszula Kalina-Prasznic, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/83823>

Prawno-finansowe systemy funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych, red. Anna Ćwiąkała-Małys, Marzena Karpińska, seria „Finanse i Rachunkowość” nr 4, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/99310>

Wyzwania współczesnych finansów – wybrane problemy, red. Anna Ćwiąkała-Małys, Marzena Karpińska, seria „Finanse i Rachunkowość” nr 5, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101224>

Gospodarka światowa po kryzysie 2008 r., red. Jarosław Kundera, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95558>

Małgorzata Niklewicz-Pijaczyńska, *System patentowy w gospodarowaniu wiedzą. Ekonomia wiedzy technicznej skodyfikowanej*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/102011>

Zdrowie i style życia. Wyzwania ekonomiczne i społeczne, red. Wioletta Nowak, Katarzyna Szalonka, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/107876>

Mateusz Machaj, *Esej o teorii firmy*, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/113873>

Anna Ćwiąkała-Małys, Małgorzata Durbajło-Mrowiec, Paweł Łagowski, *Diagnostyka efektywności wykorzystania zasobów lecznictwa szpitalnego*, Wrocław 2020

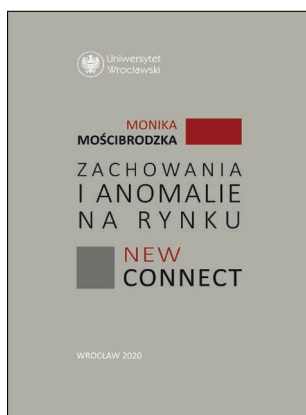
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/116241>

Zdrowie i style życia. Determinanty długości życia, red. Wioletta Nowak, Katarzyna Szalonka, Wrocław 2020

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/128103>

Mateusz Machaj, *Stopa procentowa a struktura produkcji*, Wrocław 2020

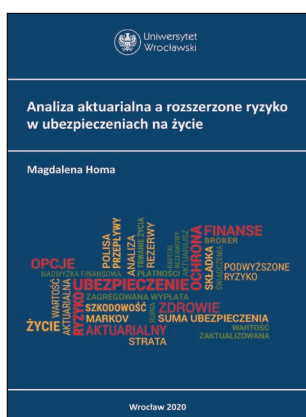
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/129478>



Monika Mościbrodzka, *Zachowania i anomalie na rynku*
NewConnect, Wrocław 2020

Dostęp online:

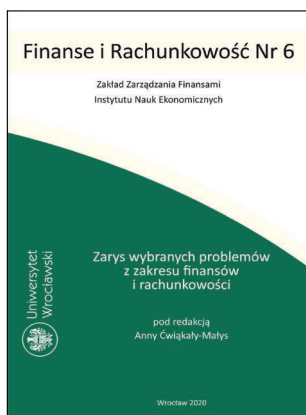
<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134276>



Magdalena Homa, *Analiza aktuarialna a rozszerzone ryzyko*
w ubezpieczeniach na życie, Wrocław 2020

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/135576>



Zarys wybranych problemów z zakresu finansów i rachunkowości, pod redakcją Anny Ćwiąkały-Małys, Wrocław 2020

Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/128082>

Opracowanie wypełnia pewną lukę na rynku wydawniczym, komasując wiedzę na temat roli i znaczenia sektora publicznego w teorii ekonomii i teoriach rozwoju regionalnego, co pozwala przypisać mu charakter teoretyczno-historyczny. Autor odniósł omawiane kwestie do sytuacji w Polsce i na Dolnym Śląsku. Można powiedzieć, że opracowanie porządkuje dotychczasowy dorobek na temat sektora publicznego i na tym tle pokazuje sytuację Dolnego Śląska.

z recenzji wydawniczej prof. dr hab. Anny Dąbrowskiej, SGH

Należy zauważyć, iż w opracowaniu podjęty problem badawczy odnosi się do przeobrażeń zakresu i funkcji gospodarczej sektora publicznego w okresie transformacji do 2004 r., ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji na Dolnym Śląsku. W opracowaniu przedstawiono również zmiany zakresu i funkcji sektora publicznego w latach wcześniejszych. Pozwoliło to uchwycić szerszy kontekst zmian zachodzących po 1989 r.

z recenzji wydawniczej dr. hab. Marka Wróblewskiego, prof. UW, WNS

ISBN 978-83-66601-59-8 (druk)

ISBN 978-83-66601-60-4 (online)