

PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Marek Garbicz

RECENZJA OPRACOWANIA ZBIOROWEGO POD REDAKCJĄ ROMANA LUSAWY¹⁰⁵

Streszczenie

Zaprezentowany tekst próbuje odpowiedzieć na cztery pytania: co to jest zrównoważony rozwój? Czy możliwa jest realizacja zrównoważonego rozwoju w ramach pojedynczej gminy? Jakie narzędzia, przede wszystkim finansowe, posiada gmina dla realizacji tego zadania? Czy narzędzia te są wykorzystane i z jakim skutkiem? Odpowiedź na te pytania pozwala przy okazji dokonać ciekawych podsumowań i ocen funkcjonowania finansów gminnych na Mazowszu w ostatnich latach.

* * *

Opracowanie jest pracą zbiorową, wykonaną przez grupę naukowców-teoretyków jak i grono praktyków. Redakcję naukową zapewnił doc. dr inż. Roman Lusawa, który jest zresztą jednocześnie głównym autorem pracy.

Tekst Z. Stańka jest ważnym i interesującym wprowadzeniem teoretycznym do całego opracowania. Autor stara się przedstawić instytucjonalne ramy, wyznaczające zakres i skalę działania ogniw samorządowych w polskiej gospodarce. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest możliwe bez określenia, czy współcześnie niezbędne jest rozbudowywanie różnorodnych funkcji państwa by zaspokajać potrzeby społeczne (jak to nazywa Z. Staniek „wielkie państwo”), czy wręcz przeciwnie, możliwe i pożądane jest przenoszenie coraz większej części zadań na sektor rynkowy i ogniw samorządowe (model „małego państwa”). Współczesne dyskusje

¹⁰⁵ Roman Lusawa (red.); *Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju i budowy społeczeństwa obywatelskiego (obszarów wiejskich województwa mazowieckiego)*. Wyd. Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie. Oddział w Płońsku oraz Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie Wydział Zarządzania w Ciechanowie. Warszawa 2008.

na ten temat nie dają jednoznacznych rozstrzygnięć. Rozwinięte gospodarki potrzebują obecnie coraz więcej dóbr publicznych, bez dostaw których, system społeczny i ekonomiczny nie jest zdolny do efektywnego działania. Ponadto, z uwagi na postępujący proces integracji, wewnętrznych powiązań między podmiotami, gałęziami, sektorami i regionami gospodarczymi emisja efektów zewnętrznych uruchamiana jest na ogromną skalę. Żywiolowe procesy rynkowe i współczesny postęp techniczny pogłębiają społeczne nierówności dochodowe i majątkowe różnicując szanse rozwojowe w wymiarze indywidualnym i zbiorowym. Wszystkie te okoliczności sprzyjają rozbudowie państwowych systemów regulacyjnych i zwiększonej redystrybucji dochodów za pośrednictwem systemu podatkowego. Z drugiej strony, pojawia się potrzeba decentralizacji, za którą nie stoi bynajmniej tylko argument słuszności ideologicznej czy moralnej, ale istotne przesłanki merytoryczne i praktyczne. Granice procesu centralizacji wynikają, między innymi z ograniczeń informacyjnych władzy centralnej. Rozproszenie informacji, jej niepełna przekazywalność, ograniczenia w tempie i zdolności do przetwarzania nadmiernie scentralizowanej informacji wskazują na konieczność i zasadność głębokiej decentralizacji decyzji. Dlatego – moim zdaniem – Z. Staniek trafnie sygnalizuje w swoim tekście, że pojawiają się istotne potencjalne kolizje i konflikty między efektywnością gospodarowania, a zagrożeniami dla interesu publicznego. Autor szczegółowo dyskutuje nad różnymi konkretnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi, jak ustrojowa pozycja NBP, rola Ministra Finansów i mechanizm budżetowania itp. Wydaje się, że tych wątków jest nawet zbyt dużo i tekst zyskałby, gdyby rozważania zostały skoncentrowane na kwestiach kluczowych dla całości opracowania. Nie do końca również podzielam wyrażony przez autora pogląd, że *„przeprowadzona w Polsce reforma administracyjna, polegająca na zwiększeniu stopnia decentralizacji zarządzania finansami publicznymi, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów”*. W moim przekonaniu, reforma, choć niedoskonała, okazała się sukcesem prowadząc do ogromnej aktywizacji wielu gmin, wzrostu gospodarczości na poziomie lokalnym i ożywienia ekonomicznego społeczności gminnych.

Problemem są oczywiście finanse gminne. Temu zagadnieniu poświęca swoją uwagę E. Ruśkowski w bardzo wnikliwym studium ewolucji systemu finansów polskich gmin, od roku 1990 aż do chwili obecnej. Czytelnik ma możliwość zapoznania się z kolejnymi fazami, najpierw powstawania, potem pojawiających się zmian w polityce państwa wobec finansowania funkcjonowania różnych szczebli samorządu. Wraz z powstaniem trójszczeblowej struktury władzy samorządowej konieczne było oczywiście zreformowanie finansowania władz samorządowych. Spory i dyskusje prowadzone wokół sposobu finansowania szczebli samorządowych w latach 1999 – 2004 i ostatecznie przyjęte (lub odrzucone) rozwiązania

prawne są w ciekawy sposób referowane przez autora. W analizie mechanizmów finansowych E. Ruśkowski jest realista, kiedy pisze: „*Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z założenia odrzuca dwie skrajne koncepcje: pełnego rozdziału źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego oraz całkowitego połączenia źródeł tych dochodów. Rzadko realizowane w czystej postaci w praktyce, koncepcje te często powracają w literaturze kusząc swoją złudną logiką. W rzeczywistości pełne rozdzielenie źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego prowadzi do niemożliwości wyrównywania różnic między j.s.t., co dzisiaj odrzuca się nawet w państwach bardzo liberalnych, natomiast pełna integracja tych źródeł (istnienie jednego funduszu środków publicznych) musi prowadzić do ograniczenia zainteresowania samorządu terytorialnego pozyskiwaniem dochodów oraz zmniejszenia jego samodzielności*”. To bardzo ciekawa i wnikliwa uwaga w pełni zasługująca na podkreślenie.

Trzeci teoretyczny tekst, autorstwa R. Lusawy, dotyczy kluczowej, tytułowej kwestii zdefiniowania pojęcia zrównoważonego rozwoju. To interesująca, ale chyba najbardziej dyskusyjna część opracowania. Odnotujmy tu zaledwie kilka pytań do autora, który formułuje dość kategorię sady w odniesieniu do kwestii, które wciąż wydają się być sporne. Czy rzeczywiście usprawiedliwione jest myślenie o zrównoważonym rozwoju tylko w kontekście środowiska naturalnego? Dlaczego wyeksponowano problem nierówności społecznych, jako kluczowy czynnik podważający warunki zrównoważonego rozwoju? Jaki związek z omawianym problemem ma rozwój demokracji i udział obywateli w zarządzaniu? Czy w kontekście wzrostu i rozwoju gospodarczego ma w ogóle sens używanie pojęcia harmonii, skoro we współczesnej gospodarce z typową dla niej falą innowacji produktowych, technologicznych i organizacyjnych (instytucjonalnych), z szybkim postępem technicznym i wysoką kreatywnością podmiotów, zmiana społeczna i ekonomiczna połączona jest z reguły ze wstrząsami, turbulencją i ciągłymi zaburzeniami równowagi? Czy odwoływanie się do czysto normatywnych postulatów, (nawet, gdy ich autorami są międzynarodowe autorytety) może zastąpić ujęcia analityczne? Pytania te niekoniecznie mają wymiar krytyczny wobec wywodów R. Lusawy. Są one natomiast wyrazem pewnego niedosytu czytelnika, który oczekiwałby zapewne nieco więcej.

Cały drugi rozdział ma już charakter empiryczny i warto podkreślić, że niemal w całości został napisany przez R. Lusawę. Oceniając ten fragment pracy chciałbym z przyjemnością podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, jest to niezwykle bogaty w dane i informacje tekst. Daje on szczegółową ekonomiczną charakterystykę gmin mazowieckich pod względem dochodów, zamożności, wpływów i wydatków budżetowych, a także źródeł finansowania gmin. Dla każdego czytelnika jest to

wprost kopalnia wiedzy i nieoceniony rezerwuar różnorodnych informacji. Dane te zostały opracowane w sposób pozwalający na zaprezentowanie stopnia zróżnicowania sytuacji w poszczególnych gminach. Gminy zostały pogrupowane w klastry (skupienia) według wybranych charakterystyk, co pozwala ocenić dystans między nimi. Dzięki temu zabiegowi nie dostajemy do dyspozycji chaotycznego zbioru faktów, ale możemy lepiej uchwycić obraz sytuacji. Z tych względów na szczególne podkreślenie zasługuje zastosowana metodologia badawcza, ale także metoda opisu i prezentacji informacji.

W analizie dochodów i budżetów gmin województwa mazowieckiego z punktu widzenia tego, na ile instrumenty budżetowe umożliwiają dokonanie niezbędnych przesunięć bogactwa pomiędzy grupami społecznymi oraz obszarami omówiono (1) elementy sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej w systemie podatków zasilających budżety gmin, (2) ulgi, zwolnienia, zaniechanie poboru i umarzanie zobowiązań podatkowych, (3) system wyrównywania możliwości finansowych gmin za pośrednictwem transferów z budżetu państwa, (4) podatek „janosikowy” oraz (5) rolę wydatków publicznych jako instrumentu sprawiedliwości wewnątrz pokoleniowej. Szkoda, że autorzy przedstawiając te wszystkie szczegółowe i bardzo ciekawe informacje nie pokusili się jednak o pewną syntezę. Nie wyszli bowiem poza dość ogólną i raczej oczywistą konstatację, że małe środki finansowe gmin nie pozwalają na zbyt duże transfery i znaczące przesunięcia środków wyrównujących warunki rozwoju.

Na uwagę zasługuje wykorzystanie w przygotowaniu opracowania wiedzy i doświadczenia praktyków. Warto odnotować w tym miejscu trzy teksty, które ze względu na walory informacyjne i poznawcze zasługują na wyróżnienie. Dotyczy to przede wszystkim tekstu S. Kowalewskiego pokazującego skuteczność polityki podatkowej (na przykładzie Mławy), wspólnej pracy R. Lusawy i M. Matuszewskiej dotyczącej wpływu podatku „janosikowego” na możliwości finansowe gminy (na przykładzie Wieliszewa) i w nieco mniejszym stopniu także U. Budzich-Szukały prezentującej program *Leader w realiach Mazowsza*. Nieco rozczarowuje natomiast dość obszerny tekst L. Borowca dotyczący praktycznych metod oceny finansowych aspektów działania gminy. Rozważania są dość ogólnikowe, a wiele postulatów jest czysto normatywnych. Mimo tytułowej zapowiedzi o metodach praktycznych można obawiać się, że samorządowiec po lekturze tego tekstu zapewne w niewielkim stopniu udoskonali swój warsztat analityczny.

Dokonując syntetycznej oceny opracowania należy przede wszystkim podkreślić, że ma ono trochę nierówny charakter. Po części jest to wynik zaproszenia jako autorów zarówno osób z zacięciem teoretycznym jak i praktyków patrzących na przedstawiane problemy z innej perspektywy. Niemniej, nawet uwzględniając

Recenzja opracowania zbiorowego

ten aspekt sprawy, warto w przyszłości zatroszczyć się o bardziej zwarty i spójny charakter opracowania. Widoczne są bowiem pewne „szwy”, kiedy czasami trochę sztucznie usiłuje się sięgać po teoretyczne modele objaśniające praktykę. Niektóre fragmenty tekstu są jednak znakomite, dostarczają bogatej i wszechstronnej informacji, wzbogacają naszą wiedzę zarówno w wymiarze empirycznym jak i dostarczają ważnych argumentów teoretycznych. Wykorzystują przy tym ciekawą i nowatorską metodologię. Inne części opracowania zbyt często operują nużącymi opisami bez prób syntezy (najciekawsze dla czytelnika) lub dominują w nich ujęcia normatywne zamiast analizy. Generalnie jednak połączenie wysiłków teoretyków i praktyków przyniosło zachęcający rezultat. Wydaje się, że mimo przedstawionych wyżej uwag krytycznych, opracowanie zasługuje na zarekomendowanie czytelnikom.



MAZOWIECKI OŚRODEK DORADZTWA ROLNICZEGO W WARSZAWIE
ODDZIAŁ POŚWIĘTNE W PŁONSKU

