

Łukasz HARDT*

Institutionalne uwarunkowania reformy samorządu terytorialnego w Polsce¹

Reforma samorządu terytorialnego z 1998 roku utworzyła dwa nowe szczeble władzy lokalnej – powiat i samorządowe województwo. U podstaw reformy leżała zasada subsydiarności, w myśl której decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej miejsca ich realizacji. Jakkolwiek cele reformy samorządowej były ze wszech miar uzasadnione, to jednak po kilku latach funkcjonowania nowej struktury administracyjnej rodzą się pytania o jej sprawność i efektywność. Ponadto, część celów reformy nie została zrealizowana. Warunkiem *sine qua non* samorządności jest danie powiatom i województwom dochodów własnych, gwarantujących zdolność do podejmowania przez nie samodzielnych i innowacyjnych działań, a w konsekwencji powodujących wzrost efektywności ich funkcjonowania. Tak się jednak nie stało. Nadal *gros* dochodów powiatów i województw, to dotacje i subwencje z budżetu centralnego. Szczególnie niekorzystnie odbija się to na funkcjonowaniu powiatów, które średnio ponad 90% swoich dochodów czerpią z transferów z budżetu państwa. Ponadto nowe instytucje nie są rozumiane przez aktorów zachodzącej zmiany, którzy przyzwyczajeni do funkcjonowania w centralistycznym systemie społeczno-ekonomicznym, nie są w stanie działać w nowych warunkach i zupełnie nowej strukturze instytucjonalnej. Nowe prawo nie jest rozumiane przez ludzi, a jego kształt nie przystaje do głęboko zinternalizowanych sposobów postrzegania świata rodem z *ancien régime*. Instytucje formalne nie przystają do mechanizmów nieformalnych, a w konsekwencji spada efektywność funkcjonowania całego systemu (zob. [North, 1990]). Dlaczego tak się dzieje? Dlaczego decentralizacja finansów publicznych nie nadała za decentralizacją zadań i kompetencji? Co powoduje niską sprawność funkcjonowania nowo powstałych jednostek samorządowych? Próba odpowiedzi na te pytania została podjęta w niniejszym artykule.

* Autor jest doktorantem w Szkole Nauk Społecznych IFiS PAN w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w maju 2003 r.

¹ Artykuł opisuje głównie reformę samorządową z 1998 roku, choć niektóre treści w nim zawarte mogą się odnosić do reformy gminnej z 1990 roku.

Tworzenie instytucji samorządu terytorialnego²

Opisując implementację reformy samorządu terytorialnego z 1998 roku należy pamiętać o specyficznym kontekście jej wdrażania. Nowe instytucje, budujące strukturę administracji centralnej i samorządowej, nie powstawały w instytucjonalnej próżni. Zarówno autorzy reformy, jak i jej przyszli beneficjenci, tj. społeczności lokalne, posiadali pewne głęboko zinternalizowane sposoby postrzegania rzeczywistości. Ludzie, przyzwyczajeni do funkcjonowania w scentralizowanym systemie społeczno-ekonomicznym, nie są w stanie w sposób natychmiastowy równie sprawnie poruszać się w układzie zdecentralizowanym. Psychospołeczna spuścizna poprzedniego systemu, a więc niski poziom zaufania, jak też kapitału ludzkiego i społecznego, wpływa na efektywność nowych instytucji konstytuujących system wolnorynkowy (por. [Balcerowicz, 1995, s. 24]). Ponadto można przypuszczać, że instytucje, ograniczające samodzielność powiatów i województw, są wynikiem niezamierzonego i nieuświadomionego kompromisu pomiędzy racjonalną potrzebą decentralizacji a mentalnością centralistyczną, sprzeciwiającą się temu procesowi. Podobnie twierdzi [Staniszki, 1998], która uważa, że ludzie w państwach postkomunistycznych niejako automatycznie hierarchizują rzeczywistość, co prowadzi do budowania instytucji nie przystających do nowych uwarunkowań.

Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako narzędzie opisu reformy samorządu terytorialnego

Podstawą przyczyną, dla której Nowa Ekonomia Instytucjonalna (NEI) jest niezwykle użyteczną perspektywą badawczą w analizie reformy samorządu terytorialnego, jest odejście przez nią od *logiki wyboru i ekonomicznej abstrakcji*. NEI porzuca świat zerowych kosztów transakcyjnych, konkurencji doskonałej oraz pełnej informacji, centralnym zagadnieniem staje się *wymiana i koordynacja*, które stanowią istotę problemu ekonomicznego (por. [Hockuba, 2000]). W rezultacie, NEI nie zajmuje się tylko i wyłącznie kwestią optymalizacji wielkości produkcji (wybór ekonomiczny 3-ciego stopnia), ale również pyta o efektywną strukturę zarządzania, a nawet o wpływ instytucji nieformalnych, np. kultury, na proces wymiany ekonomicznej. NEI sięga tam, gdzie narzędzia badawcze ekonomii neoklasycznej mają ograniczoną użyteczność. Jednym z celów NEI jest *próba dokonania nowej syntezy teoretycznej, polegającej na uogólnieniu teorii mikroekonomicznej, w taki sposób, aby wyjaśniała ona wybór między instytucjami, przy zachowaniu jej podstawowych założeń neoklasycznych, tzn. stałości preferencji, racjonalnego wyboru oraz równowagi* (ibidem. s. 1).

² Podtytuł ten jest świadomym nawiązaniem do zeszłorocznego World Development Report pt. *Building Institutions for Markets*. W raporcie zwraca się uwagę na kluczową rolę instytucji w tworzeniu porządku rynkowego.

Poziomy analizy Nowej Ekonomii Instytucjonalnej a reforma samorządowa

poziom analizy	cele działania	funkcjonowanie samorządu terytorialnego
L1 <i>Instytucje nieformalne:</i> kultura, zwyczaje, normy moralne i społeczne	zmiana następuje w sposób spontaniczny	tradycja samorządności lub jej brak, poziom zaufania
L2 <i>Środowisko instytucjonalne:</i> prawa własności, formalne reguły gry	optymalizacja struktur formalnych	ustawy tworzące system samorządu terytorialnego (wybór ich kształtu)
L3 <i>Zarządzanie:</i> przebieg gry, kontrakty	optymalizacja struktur zarządzania	kształt organizacyjny jednostek samorządu terytorialnego, jego dostosowanie do uregulowań prawnych
L4 <i>Alokacja zasobów:</i>	optymalizacja wielkości produkcji	bieżące wybory dotyczące alokacji dostępnych zasobów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Williamson, 2000, s. 597] cytowany w [Hockuba, 2000, s. 8]

Nowa Ekonomia Instytucjonalna otwiera przed teorią ekonomii nowe obszary badawcze. Analizując decyzje dotyczące wielkości produkcji (L4) pyta jednocześnie o kształt struktur organizacyjnych, w ramach których decyzje te są podejmowane (L3). Następnie analizuje środowisko instytucjonalne (L2), którego pochodną są dane struktury zarządzania. Ostatnim etapem analizy jest próba określenia wpływu instytucji nieformalnych (L1) na prawa własności i formalne reguły gry. Instytucje nieformalne wpływają na formalne i *vice versa*. Jednakże zmiana zwyczajów, norm społecznych i moralnych jest zawsze ewolucyjna i długotrwała.

Użycie powyższego schematu badawczego do analizy funkcjonowania samorządu terytorialnego pozwala na lepsze zrozumienie przyczyn tkwiących u podstaw wadliwie skonstruowanej struktury instytucjonalnej konstytuującej system samorządu terytorialnego w Polsce. Jedną z podstawowych przyczyn utraty przez jednostki samorządowe samodzielności jest brak własnych środków finansowych, a w rezultacie uzależnienie od dotacji z budżetu centralnego. Powstaje jednak pytanie, dlaczego tak się stało. NEI ułatwia znalezienie na nie odpowiedzi. Nie przypadkiem jednostki samorządu terytorialnego zostały pozbawione samodzielności finansowej. Ustawodawca, nadal tkwiący w centralistycznej wizji państwa, nie był w stanie dać rzeczywistej samodzielności powiatom i województwom. NEI twierdzi, że obecne instytucje są pochodną rozwiązań minionych, a wprowadzenie zupełnie nowej struktury instytucjonalnej jest niemożliwe. Implementacja zdecentralizowanej terytorialnej organizacji kraju tam, gdzie przez pięćdziesiąt lat istniał system całkowicie scentralizowany, nie jest możliwa. NEI badająca kwestię wyboru pomiędzy instytucjami stanowi adekwatne narzędzie badawcze do analizy procesu reformy samorządu terytorialnego.

Proces reformy samorządowej może być rozumiany jako zmiana instytucjonalna. Instytucje formalne – reguły gry (*the rules of the game*) [North, 1990, s. 4] – zostały zmienione przez ustawodawcę w 1998 roku, co zaowocowało powstaniem powiatów i samorządowych województw. Zmianie uległo wiele ustaw szczegółowych, regulujących zakres zadań i kompetencji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. [North, 1990, s. 6] uważa, że *reguły formalne można zmienić w sposób natychmiastowy (...), natomiast instytucje nieformalne manifestujące się poprzez tradycję, zwyczaje i reguły postępowania, charakteryzują się znaczną inercją i są trudno podatne na zmiany*. Nowy system samorządu terytorialnego będzie efektywny, wtedy gdy instytucje formalne i nieformalne będą się nawzajem wspierały. W państwie postkomunistycznym ludzie nie widzą potrzeby partycypacji w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, a w konsekwencji zapisy ustawowe umożliwiające taką kooperację pozostają martwe³. Samorząd bez oddolnej aktywności społecznej nie może sprawnie funkcjonować. Występuje więc nierównowaga instytucjonalna pomiędzy mechanizmami formalnymi promującymi samorządność a instytucjami nieformalnymi, np. tradycją i sposobem postrzegania rzeczywistości, jej się sprzeciwiającymi.

Rodzi się pytanie o źródła tej swoistej nierównowagi. Kluczem do znalezienia na nie odpowiedzi jest zastanowienie się nad sposobem tworzenia efektywnego systemu prawnego, a więc biorącego pod uwagę lokalne uwarunkowania społeczno-kulturowe. Prawo, aby było efektywne, musi powstać poprzez formalizację funkcjonujących w społeczeństwie zwyczajów, tradycji oraz sposobów zachowań. Obserwując nieudaną implementację rozwiązań prawnych, *importowanych* z państw o rozwiniętym systemie kapitalistycznym do Rosji, [Pistor, 2000, s. 20] pisze, iż (...) *wydaje się teraz oczywiste, że wprowadzenie formalnego prawa nie zawsze zmienia ludzkie zachowanie (...). Tam gdzie instytucje formalne i nieformalne wspólnie ewoluowały przez wiele wieków, bardzo często nawzajem się uzupełniają. W przypadku zmiany reżimu politycznego lub ekonomicznego, nowe formalne instytucje i wcześniej istniejące nieformalne mechanizmy z minionej epoki, wzajemnie ze sobą konkurują. Formalny system prawny może zostać odrzucony lub zignorowany i zastąpiony przez instytucje nieformalne, które są niezależne, a często również sprzeczne w stosunku do systemu prawnego. Aby nowy formalny system prawny został zaakceptowany, potrzebne jest szerokie poparcie społeczne, a i wtedy nie odbędzie się to bez trudności*. Podobnie twierdzi [Hayek, 1998], dla którego prawo, aby było efektywne,

³ Fakt ten potwierdzają badania opinii społecznej, np. w sondażu CBOS pt. *Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych* z 2001 roku, tylko 12% respondentów uznało reformę samorządową z 1998 roku za korzystną, a co najważniejsze, w kolejnych sondażach od 1999 roku liczba respondentów pozytywnie oceniających reformę maleje. W sondażu CBOS z 2001 roku pt. *Ostatnie dwanaście lat – oceny z perspektywy osobistej*, na pytanie *Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie uczestniczą dziś w rozwiązywaniu spraw lokalnych (swego miejsca zamieszkania lub regionu) w większym czy mniejszym stopniu niż przed dziesięcioma laty?*, aż 76% respondentów odpowiedziało *tak samo* (34% wskazań) lub w *mniejszym stopniu* (42%).

nie może być narzucone przez władzę centralną, lecz musi powstać jako wynik długotrwałych interakcji pomiędzy ludźmi i być próbą ich sformalizowania. Do podobnych wniosków dochodzi [Berkowitz *et al.*, 1999, cyt. w Platteau, 2000, s. 5], który przeprowadził ekonometryczną analizę zależności pomiędzy PKB *per capita*, a sposobem tworzenia systemu prawnego w grupie 49 państw. Kraje, w których system prawny został narzucony z zewnątrz, np. kraje kolonialne, charakteryzują się niższym stopniem rozwoju, niż państwa, gdzie system prawny powstał w wyniku formalizacji istniejących lokalnie mechanizmów nieformalnych. Państwa, które w sposób automatyczny przeniosły do swojego systemu prawnego rozwiązania nie przystające do lokalnych uwarunkowań społeczno-kulturowych, znajdują się na niższym poziomie rozwoju w stosunku do krajów, w których system prawny powstawał spontanicznie, bez ręcznych interwencji.

Zdolność do formalizacji kulturowych mechanizmów regulujących interakcje międzyludzkie stanowiła warunek *sine qua non* powstania silnych imperiów handlowych w Europie na przełomie XII i XIII wieku [North *et al.*, 1989]. Doskonałym przykładem ewolucji dwóch społeczności, z których jedna potrafiła dokonać wspomnianej powyżej formalizacji, są Maghribi oraz kupcy z Księstwa Genui, walczący w XI w. o kontrolę nad handlem w basenie Morza Śródziemnego. Maghribi to wspólnota żydowska, której członkowie wyemigrowali w X w. z terenów dzisiejszego Iraku. W relacjach handlowych każdy Maghribi zatrudniał wyłącznie członka swojej wspólnoty. Jeśli którykolwiek z nich oszukałby swojego pryncypała, to byłby wykluczony ze społeczności. Każdy kupiec zatrudniał tylko takiego człowieka, który mógłby być zatrudniony również przez innych. Wymiana ekonomiczna, która miała miejsce pomiędzy Maghribimi, była bardzo wydajna, ale tylko do pewnego momentu. Maghribi mogli współpracować tylko pomiędzy sobą, jeśli więc chcieli nawiązać relacje gospodarcze, np. z Księstwem Genui, to wysyłali tam członka wspólnoty, który był na miejscu gwarantem uczciwego prowadzenia ich interesów. Nietrudno jednak zauważyć, że przyszedł taki moment, kiedy nie mogli już bardziej rozwijać sieci handlowej ze względu na ograniczoną liczbę członków grupy. Po prostu, nie było już kogo wysyłać na zamorskie placówki. Dlatego od XII wieku Maghribi wypierani byli przez kupców włoskich, którzy potrafili zinstytucjonalizować relacje pomiędzy sobą, a w konsekwencji budować silne organizacje nie oparte na więzach krwi [Greif, 1989]. [Putnam, 1993, s. 126] zauważa, że w Bolonii na 50 000 mieszkańców było aż 2000 notariuszy, co potwierdza tezę Greifa o zdolności kupców włoskich do formalizacji kontaktów handlowych. Wygrała ta społeczność, która potrafiła oprzeć swoje działania na formalnym systemie prawnym, który powstał w wyniku instytucjonalizacji wcześniejszych norm, zwyczajów i konwencji.

Powyższe przykłady dobitnie pokazują, jak ważna jest wzajemna komplementarność instytucji formalnych i nieformalnych. Wzajemny konflikt pomiędzy nimi prowadzi do nierównowagi instytucjonalnej i spadku efektywności funkcjonowania systemu ekonomicznego. Autorzy reformy samorządowej mieli nadzieję, że doprowadzi ona do kreatywnej destrukcji instytucji i organiza-

cji mających swoje źródła w *ancien régime*. Zlikwidowane zostały terenowe przedstawicielstwa administracji rządowej, tzw. rejony, a na ich miejsce powołane powiaty i samorządowe województwa. Niestety, proces ten dotyczy instytucji formalnych, a tylko w niewielkim stopniu oddziałuje na mechanizmy nieformalne. Władza została przekazana nowym jednostkom samorządowym, ale ludzie nie byli przygotowani na jej efektywne spożytkowanie. Ustawodawca, narzucając odgórnie pewne rozwiązania prawne, powinien przy ich konstrukcji wziąć pod uwagę ich percepcję przez lokalne społeczności. Tak się nie stało. Słuszna idea decentralizacji napotkała na opór instytucji nieformalnych, co doprowadziło do częściowego paraliżu samorządu terytorialnego, a zwłaszcza jego powiatowego szczebla.

Decentralizacja a efektywność adaptacyjna

Reforma samorządowa miała na celu stworzenie takiego systemu administracji samorządowej, który lepiej dostosowywałby się do zmiennych warunków zewnętrznych, poprzez bardziej efektywne wykorzystanie wiedzy i dostępnej informacji. Celem polityki rządu powinno być takie kształtowanie ustroju państwa, żeby ten, wystawiony na zmieniające się warunki zewnętrzne, jak najsprawniej się do nich adaptował. Decentralizacja państwa spełnia ten postulat. Samorządowe ośrodki władzy lepiej realizują potrzeby lokalnych społeczności, gdyż szybciej odpowiadają na oczekiwania i postulaty swoich mieszkańców. Będąc bliżej konkretnych spraw i problemów, jednostki samorządu terytorialnego posiadają lepszą informację na ich temat, niż rząd w Warszawie, a tym samym mogą podejmować bardziej efektywne działania w celu ich rozwiązania.

Problem efektywności adaptacyjnej, a więc dostosowania się instytucji do zmiennych warunków zewnętrznych, stanowi jeden z głównych przedmiotów zainteresowania Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Adaptacji ulegają instytucje, które w wyniku wzajemnych interakcji zmierzają ku równowadze instytucjonalnej. Efektywne, w sensie adaptacyjnym, jest to środowisko instytucjonalne, które promuje nowe produkty i technologie, eliminuje rozwiązania przestarzałe, zapewnia pełne zatrudnienie, *etc.* [North, 1990] definiuje efektywność systemu ekonomicznego jako zdolność do kreowania instytucji stymulujących rozwój. Efektywność alokacyjna i reguła Pareto nie mają już pierwszorzędного znaczenia. *Efektywność adaptacyjna odnosi się głównie do instytucji, które wyznaczają kierunek rozwoju systemu ekonomicznego. Po drugie, koncepcja efektywności adaptacyjnej bierze pod uwagę zdolność społeczeństwa do uczenia się i zwiększania zasobu wiedzy, jak też skłonność do wprowadzania innowacji, podejmowania ryzyka oraz innych działań pozwalających na rozwiązywanie konkretnych problemów* (ibidem. s. 80). Definicji tej daleko do analitycznej precyzji kryterium optymalności Pareto (zob. [Furubotn *et al.*, 2000, s. 475]). Istotne jest to, że struktura instytucjonalna ma kluczowe znaczenie dla rozwoju systemu społeczno-ekonomicznego (por. [WDR, 2002]).

W świecie, w którym doskonała informacja nie istnieje, a każda decyzja niesie ze sobą ryzyko, automatyczna maksymalizacja zysków nie następuje⁴. North, podobnie jak Hayek, uważa, że bardziej efektywny jest ten system ekonomiczny, który pozwala jednostkom na swobodę działania, a tym samym uczenie się na błędach. [Alchian, 1950] opisuje mechanizm *trial and error* jako formę adaptacyjnego zachowania. W wyniku podejmowania kolejnych prób, kończących się sukcesem bądź porażką, bardziej skuteczne działania wybierane są przez jednostkę, a tym samym występuje konwergencja w kierunku rozwiązań bardziej efektywnych. Efektywność adaptacyjna idzie w parze ze zdecentralizowanym procesem podejmowania decyzji, który pozwala społeczeństwu na eksplorację alternatywnych wariantów decyzyjnych. Dzięki temu, jednostka podejmując decyzję jest szybko konfrontowana z jej rezultatami. Istotne jest to, iż na osobie podejmującej decyzję spoczywa pełna odpowiedzialność za podejmowane działania.

Decentralizacja państwa, poprzez utworzenie wielu niezależnych jednostek samorządu terytorialnego posiadających własne budżety i pewien zakres kompetencji, stwarza warunki dla wzrostu efektywności adaptacyjnej systemu *en gros*. Restrukturyzacja scentralizowanego państwa socjalistycznego musi polegać na rozbiciu nieefektywnych organizacji na mniejsze jednostki. Złożona rzeczywistość wymaga tego, aby problemy były rozwiązywane przez wiele niezależnych podmiotów. W wyniku decentralizacji następuje dywersyfikacja ryzyka, gdyż zła decyzja podjęta przez jedną z wielu jednostek, nie powoduje kryzysu całego systemu, co miało miejsce, gdy istniała jedna ogólnokrajowa organizacja – scentralizowane państwo socjalistyczne [Stiglitz, 1999]. Ponadto, nowo powstałe jednostki samorządu terytorialnego konkurują pomiędzy sobą o inwestorów, dotacje państwowe oraz unijne środki pomocowe, co służy wzrostowi efektywności funkcjonowania całego systemu.

Decentralizacja jest niezbędna, aby móc efektywnie wykorzystać istniejący zasób wiedzy [Hayek, 1998]. Według Hayeka, to konkretni ludzie, stojący w obliczu konkretnych problemów, wiedzą najlepiej, jak na nie odpowiedzieć. Przekazanie informacji do planisty, a później podjęcie przez niego decyzji nie może być efektywne. Po pierwsze, dlatego iż ogólny zasób wiedzy nie jest sumą wiedzy poszczególnych ludzi, a po wtóre, dlatego iż jest technicznie niemożliwym, aby pojedynczy decydent mógł posiadać taką wiedzę. *Potrzebujemy decentralizacji, ponieważ tylko wtedy będzie można zapewnić optymalne wykorzystanie wiedzy* [Hayek, 1998, s. 120]. Człowiek w konfrontacji z pewną rzeczywistością wie najlepiej, jaką przyjąć wobec niej postawę. Przypuszczać można, że przyjmie postawę pełną, tj. zawierającą czynnik emocjonalny, poznawczy oraz behawioralny. Emocjonalny, dlatego iż jest konfrontowany z daną rzeczywistością od dłuższego już czasu, a więc można przypuszczać, iż pomiędzy nim a obiektem wytworzył się związek emocjonalny. Po wtóre, w wyniku

⁴ Powyższe stwierdzenie, to nic innego jak twierdzenie Coase'a, które mówi, iż w świecie bez kosztów transakcyjnych, proces konkurencji prowadzi spontanicznie do rozwiązań efektywnych, gwarantujących maksymalne zyski (zob. [Coase, 1960]).

doświadczenia aspekt poznawczy będzie również znaczący. Wreszcie, w wyniku posiadania specyficznej nieartykułowanej wiedzy w uzupełnieniu o wiedzę techniczną, będzie wiedział, jak się w obliczu danego wydarzenia zachować. Reforma samorządu terytorialnego wychodzi naprzeciw Hayekowskiemu postulatowi decentralizacji. Jednostki samorządu terytorialnego, posiadając lepszą wiedzę o lokalnych problemach, podejmują trafniejsze decyzje co do ich rozwiązywania, niż robiłaby to władza centralna.

Bariery instytucjonalne reformy samorządu terytorialnego w Polsce

Bariery instytucjonalne decentralizacji państwa, to zarówno uregulowania formalnoprawne, jak i instytucje nieformalne, ograniczające samodzielność nowo powstałych jednostek samorządu terytorialnego. Aby gminy, powiaty i województwa samorządowe były w pełni samodzielne, muszą zostać spełnione trzy warunki, tj.:

- autonomia względem rządu centralnego i innych jednostek samorządu terytorialnego;
- zdolność do podejmowania decyzji na własne ryzyko i odpowiedzialność;
- motywacja władz jednostek samorządu terytorialnego do wzrostu wydajności ich funkcjonowania (zob. [Lazzarini *et al.*, 2001]).

Niespełnienie któregośkolwiek z powyższych warunków, prowadzi do stopniowego zaprzeczenia dwóch pozostałych, a tym samym do utraty przez jednostkę samorządową samodzielności. Jeśli dana jednostka nie jest autonomiczna w stosunku do rządu krajowego, to jej władze tracą samodzielność decyzyjną, a w konsekwencji motywację do pracy na rzecz wspólnoty samorządowej. W długim okresie prowadzi to do centralistycznego modelu administracji państwowej, w którym jednostki są od siebie zależne, decyzje podejmowane są odgórnie, a lokalne władze nie mają żadnej motywacji do wzrostu wydajności.

Gros zadań realizowanych przez powiaty i samorządowe województwa, zalicza się do dziedzin będących immanentną składową polityki społeczno-gospodarczej państwa, np. szkolnictwo, służba zdrowia oraz bezpieczeństwo publiczne. Pole do podejmowania samodzielnych decyzji odnośnie do tych dziedzin jest ograniczone. W rezultacie, nowe jednostki samorządu terytorialnego często tylko pośredniczą w przekazywaniu środków finansowych pomiędzy budżetem centralnym a szkołami, policją, strażą pożarną oraz szpitalami. Szczególnie jest to widoczne na powiatowym szczeblu samorządu terytorialnego. Choć starosta współodpowiada za system szkolnictwa, bezpieczeństwo publiczne i opiekę zdrowotną, to jego rzeczywisty wpływ na te dziedziny jest mocno ograniczony przez ustawy szczegółowe. Przykładem jest tu chociażby sfera bezpieczeństwa publicznego. Starosta powiatu współodpowiada za bezpieczeństwo na danym terenie, poprzez określenie najbardziej istotnych – z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego – obszarów działań policji (zob. art. 10 ust. 3 Ustawa o policji z 6 kwietnia 1990 r. z późniejszymi zmianami). Nie

może jednak nakazać policji podjęcia konkretnych działań, ani też wydawać jakichkolwiek poleceń służbowych komendantowi powiatowemu policji (zob. *ibidem.* art. 11 ust. 2). Podobnie wygląda *współodpowiadanie* powiatu za szkolnictwo i opiekę zdrowotną (zob. [Filipiak-Dylewska, 2000]; [Władyka *et al.*, 1998]; [Gorzela *et al.*, 2001]. W rezultacie, zdolność powiatu do podejmowania samodzielnych decyzji jest znacznie ograniczona.

Podobna sytuacja ma miejsce na wojewódzkim szczeblu samorządu terytorialnego. Województwa są z jednej strony samorządowe, ale z drugiej to wojewoda powoływany przez premiera ma często głos decydujący. Nieprecyzyjny podział kompetencji pomiędzy władzą samorządową województwa a tą delegowaną przez rząd (wojewodą), powoduje, że spada sprawność funkcjonowania trzeciego szczebla samorządu terytorialnego. W zamierzeniu twórców reformy, województwa, dzięki ograniczeniu ich liczby, miały stać się aktywnymi podmiotami w kreowaniu polityki regionalnej. Tak się nie stało, przede wszystkim w wyniku utworzenia zbyt dużej ich liczby. W rezultacie, powstały jednostki słabe o ograniczonej autonomii finansowej. Po drugie, nadal zbyt wiele funkcji pełni wojewoda. Niedawna decyzja rządu o przyjęciu jednego ogólnokrajowego Narodowego Planu Rozwoju (NPR) niejako sankcjonuje ograniczoną rolę województw w kreowaniu polityki regionalnej. To nie województwa, ale rząd w Warszawie podjął decyzję o kierunkach rozwoju regionów. Warto zauważyć, że w wielu krajach europejskich, np. we Włoszech, nie ma ogólnokrajowych planów rozwoju, ale wiele planów na poziomie regionów. Wprowadzenie w życie NPR w obecnym kształcie na trwałe ograniczy zdolność województw do samodzielnego podejmowania decyzji. Reasumując, zarówno powiaty, jak i województwa mają ograniczone zdolności samodzielnego kreowania polityki społeczno-gospodarczej.

Powiaty i samorządowe województwa posiadają ograniczoną autonomię w stosunku do rządu centralnego. Wynika to głównie z kształtu systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Powiatom i województwom nie przekazano odpowiednich środków finansowych, gwarantujących podejmowanie przez nie samodzielnych decyzji [Kornberger-Sokołowska, 2001]. Nie doszło do decentralizacji finansów publicznych, które nadal są pod ścisłą kontrolą władzy centralnej.

Tablica 1

Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (I kwartał 2000 r., w %)

Źródło dochodu	Gminy	Powiaty	Województwa samorządowe
dochody własne	55,5	5,1	22,2
subwencja ogólna	35,4	46,5	42,1
dotacje celowe	9,1	48,4	35,7

Źródło: Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2001

Paradoksalnie, po wprowadzeniu reformy samorządowej zmalał stopień decentralizacji finansów publicznych, liczony jako udział wydatków jednostek

samorządu terytorialnego w dochodach ogółem całego sektora finansów publicznych. Udział ten zmniejszył się z 12,2% w 1998 r. (wtedy istniały tylko gminy) do 11,8% w 2000 r. Jednocześnie udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach całego sektora finansów publicznych wzrósł z 15,6% w 1998 r. do 22,4% w 2000 r. [Gorzelał *et al.*, 2001]. Oznacza to, że źródłem finansowania wydatków są transfery z budżetu centralnego, których udział w dochodach powiatów przekracza średnio 90%. Decentralizacja finansów publicznych nie *nadąza* za decentralizacją zadań i kompetencji (ibidem, s. 107). Nowe jednostki samorządu terytorialnego posiadają ograniczoną autonomię w stosunku do rządu centralnego.

Powodzenie reformy terytorialnej organizacji kraju w dużej mierze zależy od motywacji lokalnych elit do pracy na rzecz *małych ojczyzn*. Radni powiatowi i wojewódzcy wybierani są na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich. Tak powołana rada powiatu i sejmik wojewódzki wybierają ze swojego grona organ władzy wykonawczej. Wielu autorów, m.in. [Ahmad *et al.*, 1998], twierdzi, że warunkiem rzeczywistej decentralizacji kraju jest powołanie jednostek samorządu terytorialnego, których władze pochodzą z wyborów bezpośrednich. Warunek ten w Polsce został spełniony. Zarządy nowych jednostek samorządowych czując na sobie presję wyborców, powinny lepiej wykonywać powierzone im zadania, niż wcześniejsze urzędy rejonowe i województwa sprzed 1998 r. Efekty pracy władz lokalnych są bardziej widoczne dla wyborcy niż działania rządu centralnego. Większy jest również stopień przejrzystości działań władz lokalnych, co tłumaczy mniejszy stopień korupcji w państwach z silnym samorządem terytorialnym [Wane, 2000]. Wadą obecnej ordynacji wyborczej do rad powiatowych i sejmików wojewódzkich jest jej proporcjonalny charakter. Nie służy to budowaniu silnych więzi pomiędzy wyborcami a ich przedstawicielami oraz powoduje zbytne upolitycznienie całego systemu [Gęciarz *et al.*, 2002]. W rezultacie, radni reprezentują ogólnokrajowe ugrupowania polityczne. Podsumowując, struktura instytucjonalna motywuje władze powiatów i województw do pracy na ich rzecz.

Formalna struktura instytucjonalna funkcjonowania nowych jednostek samorządu terytorialnego ogranicza ich autonomię i samodzielność decyzyjną, jednakże motywuje władze powiatów i województw do wzrostu wydajności. Nie są spełnione wszystkie trzy warunki zaistnienia systemu zdecentralizowanego. Brak autonomii może osłabiać chęć władz powiatów i województw do lepszej pracy na rzecz dobra wspólnego, gdyż rezultaty ich działań będą trudno identyfikowalne przez mieszkańców. W długim okresie wzajemne niedopasowanie trzech elementów sprawnie funkcjonującego systemu zdecentralizowanego może prowadzić do dalszej utraty samodzielności. Już teraz widać, że raz zaprojektowane instytucje charakteryzują się pewną inercją i są trudne do zmienienia. Struktura instytucjonalna, w której funkcjonują powiaty i województwa, to swoisty konglomerat rozwiązań charakterystycznych dla systemu centralistycznego i zdecentralizowanego. Instytucje te, ze swej natury sprzeczne, prowadzą do rozwiązań suboptymalnych zmniejszających efektywność funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego w Polsce.

Instytucje nieformalne w reformie samorządu terytorialnego

Instytucje nieformalne to przede wszystkim określone wzorce zachowań, trudne do zmiany i charakteryzujące się inercją. Instytucje formalne definiują reguły gry, natomiast instytucje nieformalne – zachowanie poszczególnych graczy, np. ich skłonność do łamania wcześniej zdefiniowanych reguł [Lazzarini *et al.*, 2001]. [Granovetter, 1985] twierdzi, iż formalne instytucje nie mają większego wpływu na proces wymiany rynkowej, tak naprawdę kluczową rolę odgrywają rozwiązania nieformalne. Oczywiście jest, że w społeczeństwie charakteryzującym się wysokim poziomem zaufania, strony mogą zawierać umowę tylko przez uścisk dłoni, redukując tym samym koszt transakcyjny. [Fukuyama, 1997] przyjmuje poziom zaufania w społeczeństwie jako główną zmienną objaśniającą stopień rozwoju gospodarczego poszczególnych państw.

Na funkcjonowanie nowych jednostek samorządu terytorialnego wpływają również subiektywne reprezentacje rzeczywistości (*mental models*) członków społeczności lokalnej. Jednostka ludzka posiada ograniczone zdolności poznawcze i decyzyjne. W wyniku ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*), decyzje przez nią podejmowane nie są odpowiedzią na realne zjawisko empiryczne, ale raczej na subiektywną wizję tego zdarzenia [Denzau *et al.*, 1994]. Tłumaczy to fakt, iż różni ludzie reagują inaczej na te same zdarzenia⁵. Wpływu instytucji formalnych i nieformalnych na człowieka nie można badać osobno, ważne jest wzajemne współgranie tych instytucji, tj. analizowanie tego, w jaki sposób instytucje formalne są przez ludzi internalizowane [Hockuba, 2000].

W reformie samorządowej istotne jest to, do jakiego stopnia proces decentralizacji państwa przystaje do sposobu myślenia członków społeczności lokalnych. Nowa struktura formalnoprawna narzucona z zewnątrz może być przez społeczeństwo niezrozumiana, a wtedy nawet najlepsze prawo nie usprawni funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego. Ludzie przyzwyczajeni przez lata do tego, że ktoś decydował za nich, nie potrafią uczestniczyć w zdecentralizowanym procesie decyzyjnym. *Conditio sine qua non* samorządności jest aktywność i innowacyjność aktorów lokalnego życia ekonomiczno-społecznego. Gdy brak jest tej specyficznej formy przedsiębiorczości, zapisy ustawowe dotyczące np. współpracy zarządu powiatu i organizacji pozarządowych, są *de facto* martwe, gdyż zdarza się, że w wielu powiatach nie ma w ogóle takich organizacji. Instytucje takie jak Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie mogą działać prawidłowo tylko przy aktywnej współpracy z mieszkańcami, jeśli tej kooperacji nie ma, to powiatowy system pomocy społecznej działa nieefektywnie.

Na kształt obecnych instytucji wpływa doświadczenie historyczne. Obecne rozwiązania formalnoprawne nie rodzą się w instytucjonalnej próżni. Często

⁵ Fakt ten potwierdzają wyniki eksperymentów przeprowadzonych przez [Le Doux, 1998], który wykazał, że człowiek często podejmuje złożone działania bez udziału struktury korowej mózgu. Bodziec poprzez struktury podkorowe trafia automatycznie do ciała migdałowatego, które odpowiadając za wartościowanie i stany emocjonalne, wywołuje reakcję nieświadomą.

są pochodną instytucji minionych, a zarazem tworzą je ludzie wychowani w określonej tradycji, posiadający określone doświadczenie. Dlatego obserwuje się inercję rozwiązań ustrojowych. Po pierwszym okresie terapii szokowej przeprowadzonej przez Balcerowicza, która cechowała się znacznym stopniem zliberalizowania gospodarki, transformacja znacznie straciła na dynamice. Opór jest tak silny, że przeprowadzenie obecnie jakiegokolwiek reformy zmierzającej do deetatyzacji państwa jest praktycznie niemożliwe. Po prostu, terażniejszość zależy od przeszłości, państwo, które przez pięćdziesiąt lat podążało określoną ścieżką rozwoju, nie może wejść na inną trajektorię wzrostu w sposób natychmiastowy. Zejście z danej ścieżki zależności (*path dependence*) jest bardzo trudne [North, 1990].

Nowa struktura samorządu terytorialnego nie została zaprojektowana na miarę dzisiejszych potrzeb, ale stanowi kontynuację minionego modelu ustrojowego. Symptomy tego zjawiska są łatwo zauważalne. Po pierwsze, mapa powiatów jest praktycznie identyczna z tą sprzed 1975 roku. Po drugie, nadmierna liczba powiatów i województw nawiązuje do PRL-owskiej tradycji tworzenia małych jednostek samorządu terytorialnego w celu jego lepszej kontroli przez państwo [Kulesza, 1998].

Tablica 2

Porównanie wielkości powiatów ziemskich w Polsce z ich odpowiednikami w krajach UE

Kraj	Ludność (w tys.)	Średnia liczba mieszkańców drugiego szczebla samorządu terytorialnego
Francja	58 100	176,5
Niemcy	87 100	198,4
Finlandia	5 100	566,6
Holandia	15 500	397,0
Włochy	57 300	561,7
Polska	38 600	80,0

Źródło: [Kieżun, 2001]

Po trzecie, jednostki samorządowe, a zwłaszcza powiaty, uzależniono od dotacji z budżetu państwa, ograniczając tym samym ich samodzielność. Ustawodawca bał się obdarzyć powiaty samodzielnością dochodową, gdyż nadal tkwi w centralistycznym modelu sprawowania władzy [Kieżun, 2001]. Po czwarte, nawet pobieżna analiza badań opinii publicznej dotyczących wiedzy społeczeństwa o zadaniach jednostek samorządu terytorialnego dowodzi, iż ludzie postrzegają zależności pomiędzy nimi w sposób hierarchiczny⁶ (zob. [Staniszki, 1998]). Tak w rzeczywistości nie jest, ale ludzie, postrzegający świat poprzez system kategorii poznawczych – wykształconych w czasach zhierarchizowanego państwa socjalistycznego, nie potrafią wyobrazić sobie horyzontalnych

⁶ [Hardt, 2002] w badaniu dotyczącym postrzegania powiatu grodzkiego przez jego mieszkańców zauważył, że większość skarg wpływających do zarządu powiatu, to zażalenia na pracę burmistrzów gmin wchodzących w jego skład. Ludzie uważają więc powiat za organ nadrzędny w stosunku do gminy, choć formalnie takiej podległości nie ma.

zależności pomiędzy ogniwami władzy⁷. Instytucje obecne zależą od minionych, a sposób patrzenia ludzi na świat nie ulega szybkim zmianom.

Reasumując, instytucje są niezmiernie istotne dla funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego. Często analizowano osobno instytucje formalne i nieformalne, kiedy tak naprawdę ważne są interakcje pomiędzy nimi. Istotne jest to, na ile struktura formalna przystaje do systemu zachowań, zinternalizowanych norm, tradycji i wartości członków społeczności lokalnej. Pojawia się, więc pytanie – czy w przypadku reformy samorządu terytorialnego występuje nierównowaga instytucjonalna? Przesłanką świadczącą na korzyść tej tezy jest fakt, iż przy braku społeczeństwa obywatelskiego prawdziwy samorząd nie może dobrze funkcjonować. Z drugiej jednak strony, normy formalne wpływają w długim okresie na instytucje nieformalne, leżące u podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Wprowadzając decentralizację odgórnie, ustawodawca – możemy przypuszczać – miał nadzieję na zmianę sposobów zachowań ludzi, na bardziej aktywne i innowacyjne.

Rekomendacje

Tworzenie nowych instytucji to proces niezmiernie skomplikowany i złożony. Reforma wprowadzana przez rząd, np. powołanie nowych jednostek samorządowych, tylko zapoczątkowuje proces zmiany instytucjonalnej, który przebiega zwykle spontanicznie i zależy od wielu czynników, takich jak: istniejące instytucje formalne i nieformalne, sposoby postrzegania rzeczywistości przez aktorów zachodzącej zmiany, ich wzajemne interesy i motywacje. Mitem jest twierdzenie, że odgórną decyzją można dowolnie modelować rzeczywistość. Dobrym tego przykładem są odmienne rezultaty transformacji systemowej w Polsce i Rosji. W pierwszym z tych krajów, wprowadzane po 1989 instytucje formalne, stymulujące powstanie systemu wolnorynkowego, trafiły na sprzyjające warunki, manifestujące się poprzez istniejący, choć niedoskonały, system praw własności, nie do końca skolektywizowaną i znacjonalizowaną gospodarkę. Natomiast w Rosji, te same reformy przyniosły przeciwne rezultaty, gdyż w kraju tym ludzie często nie rozumieli, czym jest własność prywatna, jak również rozróżnienie pomiędzy *państwowym*, a *prywatnym* było problematyczne.

Projektując nowe instytucje, szczególnie w krajach postkomunistycznych, należy zwracać szczególną uwagę na możliwe interakcje nowo projektowanych rozwiązań formalnoprawnych z istniejącymi instytucjami nieformalnymi, np. niskim poziomem zaufania, rodzącym skłonność do korupcji. Należy naj-

⁷ Struktury poznawcze mogą posiadać lukę, tj. brak kategorii poznawczych adekwatnych do opisu rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, tak więc ludzie – nieświadomi zmian w świecie zewnętrznym, postępują tak, jak gdyby nic się nie zmieniło, a w konsekwencji działania przez nich podejmowane prowadzą do rozwiązań nieefektywnych. Luka poznawcza – wykryta i uświadomiona przez podmiot – prowadzi do silnych stanów emocjonalnych i wartościujących. Tłumaczy to do pewnego stopnia fakt negatywnego postrzegania struktury samorządu terytorialnego przez polskie społeczeństwo.

pierw zidentyfikować instytucje mogące wspierać daną regulację formalną, a dopiero później przystąpić do projektowania specyficznego instrumentu prawnego tak, aby instytucje formalne i nieformalne były wzajemnie komplementarne. Tylko wtedy można uniknąć błędów, które zostały popełnione na początku transformacji systemowej w Rosji. Aby projektowane instytucje były efektywne, muszą zostać spełnione cztery poniższe warunki [WDR, 2002, rozdział I, s. 4]:

- Nowo tworzone instytucje muszą być wspierane przez już istniejące, tj. m.in. specyficzny dla danego kraju kapitał ludzki i społeczny, kulturę danego państwa, *etc.* Warunek ten powoduje, że pewne instytucje promujące wzrost w państwach rozwiniętych, nie działają w krajach rozwijających się. Klasyycznym tu przykładem jest niepowodzenie we wprowadzaniu brytyjskiego systemu prawnego w koloniach Imperium w XIX wieku.
 - Instytucje powinny być tworzone w sposób dynamiczny tak, aby przed wprowadzeniem ich na szerszą skalę, zbadać jak będą funkcjonowały w określonej rzeczywistości. Implikuje to konieczność przeprowadzania szerokich konsultacji społecznych oraz wdrażania programów pilotażowych. To swoiste eksperymentowanie, choć zwykle kosztowne, jest konieczne, aby zaprojektować efektywne instytucje.
 - Instytucje powinny służyć lepszej wymianie informacji pomiędzy aktorami społecznymi i gospodarczymi.
 - Rolą instytucji jest promowanie konkurencji pomiędzy ludźmi, firmami, rządami lokalnymi i państwami. Mechanizm konkurencji prowadzi do wyboru rozwiązań bardziej efektywnych. Ponadto służy promowaniu tych instytucji, które powodując sukcesy danych organizacji, udowodniły swoją skuteczność i stymulujący wpływ na osiąganie efektywności ekonomicznej.
- Biorąc powyższe pod uwagę można przedstawić wiele postulatów, dotyczących konstruowania nowych instytucji, regulujących sferę samorządu terytorialnego. Reforma samorządowa została już wprowadzona w życie, ale jej niesatysfakcjonujące rezultaty, zwłaszcza na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, skłaniają do wprowadzenia daleko idących zmian. Aby zmiany te służyły budowaniu sprawnego systemu samorządu terytorialnego, nowo projektowane instytucje powinny spełniać poniższe warunki:
- Wprowadzane zmiany w systemie samorządu terytorialnego muszą iść w parze z reformą finansów publicznych, służby zdrowia, policji, *etc.* Reformy te muszą być wzajemnie komplementarne, aby uniknąć sytuacji z 1998 r., kiedy utworzono powiaty i samorządowe województwa, ale nie dano im środków finansowych gwarantujących rzeczywistą samorządność.
 - Należy zredukować liczbę powiatów, precyzyjnie zdefiniować ich kompetencje oraz uczynić je w większym stopniu odpowiedzialnymi za system oświatowy, bezpieczeństwo publiczne oraz służbę zdrowia.
 - Powiaty i samorządowe województwa powinny uzyskać prawo do nakładania podatków lokalnych, a system dotacji i subwencji powinien zostać zredukowany. Docelowo większość dochodów samorządów powinna pochodzić z podatków lokalnych, co jeszcze silnie zwiąże władze powiatów i woje-

wódtw z mieszkańcami. W okresie przejściowym należy zwiększyć udział powiatów i województw samorządowych w przychodach z podatków dochodowych.

- Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów ułatwiających przepływ informacji pomiędzy zarządem jednostki samorządu terytorialnego, a funkcjonującymi na jej terenie firmami, organizacjami społecznymi i zwykłymi mieszkańcami. Dopiero wtedy, np. powiat będzie mógł – w wyniku posiadania lepszej informacji – podejmować trafniejsze decyzje, w stosunku do rządu centralnego. Warto rozważyć wprowadzenie możliwości składania przez grupę mieszkańców projektów uchwał, które byłyby następnie rozpatrywane przez organy przedstawicielskie (rady powiatów i sejmiki wojewódzkie).
- Prawa własności i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego powinny być ściśle zdefiniowane. Panujący obecnie chaos kompetencyjny i własnościowy nie służy efektywnemu funkcjonowaniu gmin, powiatów i województw.
- Instytucje regulujące dostęp do funduszy publicznych, a w przyszłości unijnych, powinny wprowadzać konkurencję pomiędzy samorządami. Ponadto lokalne dobra publiczne powinny być dostarczane przez samorządy. Dobrym przykładem lokalnego dobra publicznego jest samorządowy system oświatowy, z którego mogą korzystać wszyscy, mieszkający jednak na ograniczonym obszarze, np. danej gminy. Wspomniane dobro publiczne, które jest nie rywalizujące w konsumpcji (*non – rival*), ale z niej wykluczalne (*excludable*), określa się jako dobro klubowe (zob. [McNutt, 1996]). Jednostki samorządu terytorialnego powinny konkurować między sobą jakością dostarczanych dóbr klubowych, a firmy i mieszkańcy mieć możliwość zmiany miejsca swojego działania. Jeśli ten mechanizm będzie sprawnie funkcjonował, to ludzie będą się przenosili tam, gdzie ich preferencje na lokalne dobra publiczne będą lepiej zaspokajane. Instytucje konstytuujące system samorządu terytorialnego powinny stymulować wspomniany proces.
- Ordynacja wyborcza do samorządów powinna kreować silne więzy pomiędzy społecznością lokalną, a jej reprezentantami. Błędem jest jej upolitycznienie, w wyniku czego ludzie głosują na anonimowych funkcjonariuszy partyjnych, a nie na osoby, które dobrze znają. W rezultacie mniej niż 5% ludności w Polsce zna swoich radnych. Ordynacja wyborcza powinna czynić wybory lokalne przejrzystymi, a w konsekwencji pozwolić na lepszy monitoring radnych przez mieszkańców.
- Struktura instytucjonalna regulująca funkcjonowanie samorządu terytorialnego powinna być prosta i przejrzysta. Im więcej regulacji i szczegółowych procedur, tym większy stopień korupcji. Jeśli organa władzy lokalnej kontrolują działalność podmiotów gospodarczych, poprzez szereg zezwoleń, koncesji, skomplikowane procedury przetargowe, to można się spodziewać, że urzędnicy samorządowi często będą ulegać pokusie korupcji. Powyższe postulaty – jakkolwiek odnoszące się do budowania systemu samorządu terytorialnego – można z powodzeniem zastosować do innych seg-

mentów systemu społeczno-ekonomicznego. Ich spełnienie, w przypadku reformy samorządowej, powinno zaowocować powstaniem sprawnej i efektywnej struktury samorządu terytorialnego, a tym samym pozytywnie wpływać na transformację polskiej gospodarki. Wydaje się, że powodem częściowego niepowodzenia reformy samorządowej z 1998 roku, było niepodjęcie przez ustawodawcę głębszej refleksji nad samą naturą instytucji, a w konsekwencji, powołanie instytucji nawzajem sprzecznych i nieprzystających do istniejącej *institutional matrix*. Naprawienie tego błędu, choć kosztowne, jest konieczne, aby polskie samorządy mogły sprawnie funkcjonować na unijnym Wspólnym Rynku.

Kwestia dostosowań instytucjonalnych *sensu largo* jest coraz bardziej obecna w toczącej się dyskusji nad reformowaniem gospodarek państw postkomunistycznych. To, że *institutions matter* (zob. [North, 1990]), zostało dostrzeżone przez autorów tegorocznego World Development Report pt. *Building Institutions for Markets*, na kanwie którego zostały sformułowane powyższe rekomendacje. Dostrzeżenie roli instytucji w powstaniu i funkcjonowaniu systemu społeczno-ekonomicznego, może pozytywnie wpłynąć na kształt wielu inicjatyw reformujących polską gospodarkę, w tym na reformę samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Ahmad J., Bird R., Litvack J., [1998], *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Washington D.C.
- Alchian A., [1950], *Uncertainty, Evolution, and Economic Theory*, *Journal of Political Economy* 58:211-222.
- Balcerowicz L., [1995], *Socialism, Capitalism, Transformation*, CEU Press, Budapest, London, New York.
- Berkowitz D., Pistor K., Richard J.F., [1999], *Economic Development, Legality, and the Transplant Effect*, Department of Economics, Univ. of Pittsburgh, working paper.
- Coase R.H., [1960], *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- Denzau A.T., North D.C., [1994], *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, Center for the Study of Political Economy, Washington University, working paper.
- Filipiak-Dylewska B., [2000], *Mechanizm finansowania zadań zleconych – dysfunkcje systemowe na przykładzie samorządu powiatowego*, [w:] Dolata S., (ed), *Prawne i finansowe aspekty finansowania samorządu terytorialnego*, tom II, Opole, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Fukuyama F., [1997], *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Wrocław.
- Furubotn E.G., Richter R., [2000], *Institutions and Economic Theory*, The University of Michigan Press.
- Gęciarz B., Pańków W., [2002], *Proces tworzenia i funkcjonowania instytucji samorządu regionalnego i lokalnego w Polsce w opinii radnych sejmików wojewódzkich i rad powiatów*, Warszawa, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Europejskich.
- Gorzela G., Jałowiecki B., [2001], *Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju – raport końcowy*, Warszawa, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Granovetter M., [1985], *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.

- Greif A., [1989], *Genoa and the Maghribi Traders – Historical and Comparative Institutional Analysis*, Cambridge.
- Hayek F., [1998], *Wykorzystanie wiedzy w społeczeństwie*, [w:] Indywidualizm i porządek ekonomiczny, Kraków, Wydawnictwo Znak, 1998.
- Hardt Ł., [2002], *Reforma samorządowa jako zmiana instytucjonalna. Przykład powiatu grodzkiego*, WNE UW, niepublikowana praca magisterska.
- Hockuba Z., [2000], *Nowa Ekonomia Instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu*, Warszawa.
- Kieżun W., [2001], *Powiaty – fikcja samorządności*, Rzeczpospolita z dnia 11.05.2001.
- Kornberger-Sokołowska E., [2001], *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, Liber.
- Kulesza M., [1998], *Powrót do Polski prawdziwej*, Rzeczpospolita z dnia 12.03.1998.
- Lazzarini G.S., Poppo L., Zenger R.T., [2001], *Informal and Formal Organization in New Institutional Economics*, Washington University, working paper.
- Le Doux J., [1998], *Mózgowe reakcje poznawczo-emocjonalne*, [w:] Ekman P., Davidson R.J. (red.) *Natura emocji* (s. 190-197), Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- McNutt P., [2000], *Public Goods and Club Goods*, Encyclopedia of Law and Economics. The History and Methodology of Law and Economics, Vol. I, s. 927-951, Cheltenham, Edward Elgar.
- North D.C., [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C., Weingast B.R., [1989], *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth – Century England*, The Journal of Economic History, Vol. XLIX, No 4, s. 803-832.
- Pistor K., [2000], *The evolution of Legal Institutions and Economic Regime Change*, Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics in Europe on Governance, Equity and Global Markets, 21-23.06.2000 Paryż, tekst niepublikowany.
- Platteau J.P., [2000], *Market Order, the Rule of Law and Moral Norms*, Paper prepared for the High-Level Round Table at the UNCTAD X, Bangkok.
- Putnam R.D., [1993], *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Staniszki J., [1998], *Władza bez polityki*, Rzeczpospolita z dnia 11.12.1998.
- Stiglitz J.E., [1999], *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, [w:] Keynote Address at the World Bank Annual Bank Conference On Development Economics, Washington D.C., World Bank.
- Wane W., [2000], *Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors*, World Bank Policy Research Working Paper 2394, Washington, D.C.
- WDR, [2002], *World Development Report – Building Institutions for Markets*, World Bank, Washington.
- Williamson O.E., [2000], *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking ahead*, Journal of Economic Literature, Vol. 38.
- Władyka A., Zawicki M., [1998], *Finanse powiatu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.

INSTITUTIONAL CONDITIONS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN POLAND

Summary

The article raises the issue of the role of institutions in drafting and implementing of the 1998 local self-government reform in Poland. The author assumes that for the smooth operation of new formal institutions, e.g. those regulating the functioning of *poviats*, it is required to be complementary to the already existing informal institutions, e.g. self-governing traditions or mental models. In a post-communist state, the population cannot see the need for participation in the process of managing a local self-government unit. Consequently, statutory provisions providing for such a co-operation remain inapplicable. Without a grass-root level public involvement a self-government is unable to operate effectively. Hence, there is an institutional imbalance between formal mechanisms which promote self-governing and informal institutions opposed to it. Institutions are seen as *the rules of the game*. In addition, the problem of law-making was addressed from the point of view of effective functioning of the socio-economic system. The Author claims that for the law to be effective it must be enacted by way of formalisation of customs, traditions and behaviour patterns existing in the society. Then, on example of the *poviat* and *voivodship* level of local self-government the Author analyses the institutions opposed to their sovereignty including, inter alia, the system of financing new self-government units. The article concludes with recommendations concerning provision of effective institutions constituting the local self-government system.