

POTRZEBA ZMIAN W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski

Przedmiotem opracowania jest krytyczna ocena samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie jego funkcjonowania i rozwoju. Ponad 32-letni okres jego istnienia przyniósł bogactwo doświadczeń, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Zdaniem autora, przeprowadzając diagnozę sytuacji samorządu należy eksponować rzeczy dobre w sposób ogólny, zaś dorobek niekorzystny w sposób szczegółowy i dogłębny, ponieważ dalsza uwaga w polityce zorientowanej na rozwój powinna być zwrócona na usuwanie dysfunkcji i innych nieprawidłowości. Reformy administracyjne w Polsce w 1990 i 1998 r. stały się przełomem w przebudowie ustrojowej państwa. Stworzony został system samorządu terytorialnego wieloszczeblowy, ale nie do końca konkretny. Wbrew oczekiwaniom, powstał układ samorządowy stanowiący część struktury państwa o charakterze zdecentralizowanym i subsydiarnym, zgodnie z koncepcją teorii państwowej samorządu. Okres siedmiu kadencji funkcjonowania gmin i pięciu kadencji samorządu powiatu i województwa dostarczył dużej wiedzy o mechanizmach i efektach rządzenia sprawami publicznymi w skali lokalnej i regionalnej. Wymiernym osiągnięciem samorządu jest odczuwalna, choć zróżnicowana poprawa warunków bytowania mieszkańców oraz rozwoju samorządów. Bez wątpienia, zagospodarowanie samorządu i jego kondycja społeczno-ekonomiczna zależą od jakości zarządzania przez władze samorządowe. Walorem samorządu jest również wzrost aktywności mieszkańców w budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Od początku istnienia samorządu jego instytucja działa w ustroju i w systemie ekonomicznym, które powodują wiele dysfunkcji i nieprawidłowości, skutkujących wyższymi kosztami realizacji zadań własnych lub nie do końca rozwiązanymi problemami społecznymi. Późniejsze, kolejne ekipy rządowe nie podjęły jednak wysiłku modernizowania systemu samorządu w celu jego racjonalizacji, wprowadzając w życie niekonsekwentne i cząstkowe rozwiązania, nie zawsze słuszne i efektywne. Niezbędna przebudowa systemu samorządowego stanowi część procesu reformowania państwa i gospodarki, którego nie mogą zastąpić połowiczne korekty, zdarza się, że przynoszące nawet niekorzyści. Racjonalizowanie systemów funkcjonowania samorządu wymaga dużego nakładu koncepcyjnego i organizacyjnego oraz woli i determinacji przeprowadzenia zmian przez rządzących polityków.

Samorząd terytorialny jest polityczny z istoty, ponieważ stanowi polityczną organizację społeczności lokalnej. Jego organy są wybierane przez mieszkańców wspólnoty i zarządzają w ich imieniu sprawami publicznymi. O polityczności samorządu przesądza proces decyzyjny, dotyczący wyborów o znaczeniu powszechnym, publicznym. Na gruncie samorządu mamy do czynienia z polityką w sensie *politics* i w sensie *policy*. Pierwsza polega na dążeniu do zdobycia mandatów (władzy) i utrzymania ich, druga zaś rozwiązuje problemy publiczne przez określanie celów i priorytetów rozwojowych oraz dobór odpowiednich środków ich osiągnięcia. Tak jak w kraju, tak w samorządzie terytorialnym obserwuje się tendencję do zawłaszczania sfery *policy* przez *politics*. Samorząd w Polsce w swoim działaniu stał się dysfunkcyjny, czego wyrazem są nieprawidłowości i problemy strukturalne, utrudniające zaspokajanie lokalnych potrzeb społecznych. Na to wszystko nakłada się postępujące upartyjnienie aparatu władzy i administracji samorządu, które wpływa na życie publiczne w jednostkach samorządowych. Zdaniem autorów, w wielu samorządach (głównie w gminach) wykształciły się trwałe struktury polityczno-gospodarczo-administracyjne i towarzyskie, regulujące procesy oraz zjawiska związane z wykonywaniem zadań własnych. Uczestnictwo mieszkańców w tego typu układach skutecznie osłabia sprawowanie kontroli społecznej, hamując tym samym rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Obserwacja praktyki samorządowej dowodzi, że wiele organów wykonawczych i stanowiących w gminie czynnie angażuje się w życie polityczne, traktując samorząd jako szczebel kariery partyjnej i publicznej, na drodze do polityki ogólnokrajowej.

Polityczność (partyjność) w samorządzie wzmacniają również rządy koalicyjne. O ile w powiatach i w województwach struktura zarządów jest funkcją uzgodnień stron i podziału władzy, to w gminie nie zawsze organ wykonawczy posiada większościowe poparcie w radzie. Jestem zdania, że wprowadzenie poparcie przeważające w radzie zapewnia organowi wykonawczemu stabilne warunki i komfort zarządzania, to dominacja opozycji, a najlepiej połowiczne poparcie – lepiej motywuje do merytorycznej współpracy organów, często reprezentujących różne interesy. Skuteczność współpracy zależy od wiedzy i umiejętności organu wykonawczego, szczególnie, że w organach władzy gminnej zaznacza się jego wyraźna supremacja. Efektywność współpracy zadawalającej obydwie organy zmniejsza koszty podjętych decyzji, natomiast rywalizacja w duchu walki politycznej, koszty te wydatnie podnosi. Dużo wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie ma odwagi podjąć wysiłku współpracy z radnymi opozycyjnymi, uciekając się do zawierania z częścią z nich umowy koalicyjnej w celu uzyskania bezwzględnego poparcia w głosowaniach. W ten sposób wytwarza się „podskórny” podział władzy na rzecz koalicyjanta, którego ceną jest oddanie części stanowisk i funkcji w strukturach samorządu (zastępców organu wykonawczego, kierowników komórek wewnętrznych urzędu, kierowników jednostek organizacyjnych, miejsc pracy w spółkach komunalnych)[1]. W praktyce jest to niemoralne, ale korzystne ekonomicznie dla koalicyjanta, traktującego wymienione stanowiska jako swoiste łupy polityczne z nadzieją na karierę zawodową, dobrze wynagradzane. Wiele przejętych przez koalicyjanta stanowisk przyczynia się do rozrostu aparatu administracyjnego, gdyż wiele z nich zostaje utworzonych jedynie na potrzeby umowy koalicyjnej. Należy dodać znów, że zjawisko to po raz kolejny podnosi koszty sprawowania władzy i funkcjonowania administracji w samorządzie.

[1] Ilustracją tego może być m.in. Łódź, Wrocław, Szczecin.

Warto zwrócić uwagę, że rządy koalicyjne charakteryzują się mniejszą efektywnością niż rządy samoistne, realizowane przez jedną formację polityczną lub obywatelską. Przesądza o tym sprawność działania oraz jednoznaczność i przejrzystość programu zmian. W imię partykularnych interesów zawarcie sojuszu wprowadza w błąd wyborców, głosujących wcześniej na konkretny program i ugrupowanie polityczne lub postawę obywatelską (komitety). Koalicja stanowi nową jakość programową, tym razem hybrydową, różną od pierwotnych preferencji wyborczych mieszkańców. Zarządzanie koalicyjne rozmywa skutecznie odpowiedzialność i utrudnia rozliczalność polityków. Trzeba wiedzieć, że ostateczną odpowiedzialność za bieg spraw publicznych w gminie ponosi tylko jednoosobowy organ wykonawczy. Z kolei w powiecie i samorządzie województwa odpowiedzialność ponoszą obydwie organy władzy, bowiem organ stanowiący może w każdej chwili zmienić skład organu wykonawczego.

Do niewątpliwych sukcesów reform administracyjnych i samorządowych należy zaliczyć następujące dokonania:

- odczuwalna, choć różna poprawa warunków życia mieszkańców,
- wyzwolenie ogromnego potencjału aktywności i przedsiębiorczości ludzi – zwłaszcza w pierwszych kadencjach samorządu,
- lepsze zagospodarowanie infrastrukturalne, ułatwiające dostęp do usług komunalnych o coraz wyższej jakości (mimo wciąż występującej luki w tym zakresie),
- świadomość obywateli pewnego wpływu na sprawy publiczne w miejscu ich zamieszkania, w systemie demokracji lokalnej,
- przyjazność i dostępność do usług administracyjnych świadczonych przez urzędników.

Niestety, lista dysfunkcji i nieprawidłowości występujących w samorządach jest obszerniejsza niż lista jego zalet. Obejmuje ona m.in. następujące niesprawności:

- słabości wynikające z systemu prawa,
- dysfunkcje wyływające z ustanowienia ustroju samorządu terytorialnego (m.in. rozdrobnienie gmin, szczeblowość, relacje między organem stanowiącym a wykonawczym w gminie),
- decentralizacja kompetencyjna nie pociągnęła za sobą decentralizacji finansowej (nierespektowanie zasady adekwatności),
- pogłębiające się różnice między grupami samorządów zamożnych a grupami samorządów gorzej sytuowanymi materialnie,
- bierność znacznej części mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnych,
- słabość systemu nadzoru i kontroli, szczególnie na pośrednich szczeblach zarządzania,
- niska efektywność lub nieefektywność w gospodarowaniu środkami finansowymi,
- luki infrastrukturalne i remontowe, występujące w majątku komunalnym,
- brak skutecznych mechanizmów eliminujących ludzi niekompetentnych z działalności gospodarczej samorządu,
- brak skutecznej polityki społecznej i senioralnej,
- niska przejrzystość funkcjonowania władzy i administracji samorządu.

Podsumowując, samorząd terytorialny funkcjonuje w nieefektywnym społecznie i ekonomicznie systemie. Systemy te wymagają przebudowy i zmian usprawniających. Kolejne ekipy rządowe nie miały jednak odwagi podjąć się na szerszą skalę tego wyzwania. W zamian zostały wprowadzone wycinkowe rozwiązania, częściowo naprawiające ułomności, jak też zmiany wywołujące kolejne dysfunkcje i nieprawidłowości. Uważam, że przyczyną tego był i jest brak całościowej perspektywy reformowania i korzystanie z niewielkiej wiedzy o samorządzie terytorialnym. Sądzę, że każdy czas na przemiany w samorządzie jest dobry, wystarczy wola i determinacja polityczna.

Kierunki przebudowy samorządu terytorialnego powinny dotyczyć następujących dziedzin:

- systemu prawa samorządowego,
- ustroju samorządu,
- rozwiązań organizacyjnych,
- rozwiązań społeczno-ekonomicznych.

Obszar systemu prawa

Przepisy prawa lub ich brak w pewnych sprawach dotyczących samorządu stanowią źródło dysfunkcji pojawiających się w jego działaniu. System prawa odnoszący się do struktur samorządu reguluje ich funkcjonowanie, wyznaczając ramy rozwiązań szczegółowych oraz standardy zachowań w działalności publicznej. W Polsce podstawy prawne prowadzonej działalności samorządu nie tworzą zwartej systemy, czego konsekwencją są nieprawidłowości występujące prawie we wszystkich dziedzinach i przekrojach funkcjonowania. Wiele przepisów prawa jest rozproszonych, niespójnych, nieprecyzyjnych – co rzutuje na ich różną interpretację i dowolność, a czasami wręcz problematyczne podejścia do rozwiązania zagadnienia. Tak jest, na przykład, w zakresie określenia granic realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej lub uznania danego podmiotu gospodarczego za jednostkę organizacyjną samorządu. Wiele przepisów jest nadmiernie rozbudowanych, zbyt szczegółowych, nie wnoszących wiele znaczących zmian (np. ostatnie zmiany w *Kodeksie spółek handlowych* dotyczące pracy rad nadzorczych w spółkach). W systemie prawa występuje sporo niekonsekwencji, różnicujących rozwiązania, które pozbawione są jako całości uzasadnienia. Tak jest na przykład z podwójną ordynacją wyborczą do organów jednostek samorządu terytorialnego (większościowa w gminach do 20 tys. mieszkańców, proporcjonalna w pozostałych jednostkach samorządowych). W prawie występują też rozwiązania ustrojowe wymagające modyfikacji w kierunku racjonalności w danej sytuacji (dla ilustracji – organ wykonawczy w gminie).

Przeregulowaniu niektórych zachowań w samorządzie towarzyszy deficyt rozwiązań kształtujących określone postawy uczestników życia publicznego. Sądzę, że pilną potrzebą jest rozważenie dwóch zagadnień. Pierwszym z nich jest uporządkowanie i zapisanie w jednym akcie prawnym pełnego katalogu zadań własnych gminy, a nie jak to funkcjonuje dotychczas dopisywanie kolejnych zadań bądź rozszerzanie zakresu zadań istniejących w różnych ustawach (np. w *ustawie o drogach publicznych* nałożenie obowiązku finansowania oświetlenia dróg nie będących w zarządzie gminy, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych). Takie postępowanie sugeruje nieprzejrzystość przepisów oraz dezorientację (utrudnienie) w dostępie do konkretnych uregulowań. Drugim bardzo istotnym zagadnieniem jest zadanie własne samorządu *oświata i wychowanie*. Istota problemu polega na tym, że zadanie to w sposobie jego realizowania odbywa się poprzez uczestnictwo administracji rządowej (kurator) oraz administracji samorządowej. Praktyka pokazuje, że taki dualizm ról w sensie wykonawczym prowadzi do wielu problemów, sytuacji konfliktowych, dysfunkcji. Nie ulega wątpliwości, że edukacja musi być programowo kształtowana przez władze i administrację państwową, z punktu widzenia jednolitości treści nauczania i jego jakości. Wobec tego zadanie publiczne *oświata i wychowanie* powinno mieć charakter zadania ustawowo zleconego do realizacji administracji samorządowej.

Wydaje się, że nowelizacja prawa z 2018 r., dotycząca długości kadencji władz samorządu oraz dwukadencyjności organu wykonawczego w gminie nie była uzasadniona. Czteroletnia kadencja jest typowa, jeśli chodzi o formy sprawowania władzy publicznej. W tym cyklu czasowym można zrealizować większość inwestycji infrastrukturalnych. W okresie jednej kadencji (4-letniej) można przeprowadzić znaczące zmiany i rozwiązać wiele problemów społecznych. Wprowadzenie dwukadencyjności organu wykonawczego w gminie nie jest skutecznym sposobem wymiany kadr zarządzających w samorządzie.

W procedurze demokratycznej to mieszkańcy powinni decydować kogo i na ile kadencji chcą wybierać jako swojego przedstawiciela do zarządzania ich sprawami w obrębie danej wspólnoty. Należy podkreślić, że sprawowanie władzy w gminie przez 10 lat umożliwia wprowadzenie nagromadzenie bogatego dorobku dokonań, ale jednocześnie ułatwia przeprowadzenie wielu zmian negatywnych (zwłaszcza w drugiej kadencji, kiedy kandydat ma słabszą motywację do działań) wraz ze wzrostem kosztów społecznych i ekonomicznych działalności władz oraz administracji samorządu. Przerwanie kadencji i wybór nowego wójta, burmistrza, prezydenta miasta, w świetle obowiązujących warunków prawnych dla uruchomienia procedury referendalnej nie jest łatwe. Limitowanie kadencyjności nie zmniejsza potencjału do popełniania błędów, szkód i stagnacji gospodarczej. Kolejne nowelizacje ustaw dotyczących samorządu terytorialnego były dokonywane w pośpiechu i miały charakter drobny oraz fragmentaryczny, w niewielkim stopniu usuwający warunki ujawniania się dysfunkcji. Można przy tym odnieść wrażenie, że zmiany przygotowali sami politycy, nie znający dobrze przedmiotu działania samorządu. Istnieją już koncepcje i rozwiązania szczegółowe przebudowy systemu samorządu terytorialnego, przygotowane przez znawców problematyki samorządowej, które nie zostały jednak uwzględnione w nowelizacjach przepisów.

Ustawodawca wprowadził obowiązek opracowania raportu o stanie jednostki samorządowej przez jej organ wykonawczy. Dokument ten jest komplementarny do sprawozdania z wykonania budżetu. Radni rozpatrują, debatują i oceniają obydwa dokumenty na tej samej sesji (tzw. absolutoryjnej). Sprawozdanie z wykonania budżetu jest podstawą do udzielenie (lub nie) absolutorium organowi wykonawczemu, zaś raport o stanie jednostki samorządowej stanowi podstawę uzyskania przez organ wykonawczy wotum zaufania. O ile sprawozdanie z wykonania budżetu w swej konstrukcji i formie jest określone w przepisach, to raport o stanie jednostki samorządowej nie został precyzyjnie scharakteryzowany pod względem treści. W praktyce występuje w tym zakresie dowolność ujęcia zawartości raportu. Na ogół jest to dokument bardzo rozbudowany (niezachęcający do jego lektury, np. w małej gminie wiejskiej dokument ten liczy ponad 100 stron), w którym m.in. znajdują się niepotrzebne powtórzenia danych i informacji ze sprawozdania z wykonania budżetu. Przegląd raportów wskazuje na brak informacji o: sytuacji finansowo-ekonomicznej poszczególnych spółek komunalnych, w tym wielkości ich zadłużenia, wielkości i struktury zatrudnienia w urzędzie, jednostkach organizacyjnych oraz w spółkach. Stosunkowo rzadko zawarte są informacje o rozwoju przedsiębiorczości (w tym z uwzględnieniem własnych podmiotów), zagospodarowaniu infrastrukturalnym, sytuacji społeczno-demograficznej oraz specyfikacja rozwiązanych problemów społecznych i gospodarczych. Informacje zawarte w raporcie powinny przedstawiać realny potencjał rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki samorządowej.

Obszar ustrojowy

Aktualnie ukształtowany ustrój samorządu i jego struktury są niesprawne w znaczeniu funkcjonalnym i ekonomicznym, co wpływa negatywnie na realizację zadań publicznych i poprawę warunków życia. Nie został sprecyzowany model samorządności w układzie państwa i gospodarki. Od początku przyjęto rozwiązanie łączące dwie logiki tworzenia samorządności. Pierwszą było uznanie, że samorząd stanowi segment systemu państwa (z silnie zarysowanym ośrodkiem władzy centralnej) wypełniając rolę, o której mowa w teorii państwowej samorządu, zgodnie z zasadą pomocniczości i decentralizacji terytorialno-kompetencyjnej. Druga logika wskazuje na samorząd, jako element demokracji lokalnej, w obrębie której ma miejsce tworzenie możliwości i potencjałów dla budowy społeczeństwa obywatelskiego. Obecne rozwiązanie systemowe wywodzi się ze społeczeństwa rozwiniętego, które jest w stanie tworzyć instytucjonalne warunki aktywności w sferze publicznej.

Samorząd w Polsce został nadmiernie rozbudowany. Idea i istota samorządności zamyka się w granicach gminy i powiatu, ponieważ więzi funkcjonalne i tożsamość z terenem zamieszkania oraz pracy ujawniają się właśnie w skali lokalnej. Utworzenie samorządu na poziomie województwa było błędem, podyktowanym racjami politycznymi. Obecne województwa są bardziej *quasi* regionem, o słabo zarysowanych cechach wspólnoty terytorialnej i mocno zróżnicowane pod względem wielkości. Dystrybucja środków na rozwój regionalny może z powodzeniem odbywać się dzięki strukturalnym wojewody. Samorząd województwa ponosi najwyższe koszty utrzymania władzy i administracji wśród jednostek samorządowych. Zasadny jest postulat ograniczenia szczeblowości samorządu w Polsce, do naturalnej lokalności na poziomie gminy i powiatu. Ten ostatni wymaga większego wsparcia finansowego.

Samorząd w Polsce jest zróżnicowany i rozdrobniony na poziomie wszystkich szczebli. W Polsce ma miejsce duże rozdrobnienie gmin, zwłaszcza wiejskich (obejmujących ok. 2/3 ogółu gmin). Według danych GUS (styczeń 2021 r.), samorządów gminnych liczących poniżej 5 tys. mieszkańców było 639, w tym 42 o statusie miejsko-wiejskim i miejskim. Dane te wskazują, że grupa bardzo małych gmin stanowi ok. 1/4 ogółu gmin w Polsce i są to jednostki o słabym potencjale rozwojowym, które nie mają zdolności do poprawy swojej sytuacji ekonomicznej. Zgodnie z tendencją światową uzasadniona byłaby odgórna (ustawowa) konsolidacja małych jednostek w większe wspólnoty samorządowe, tak aby najmniejsza gmina obejmowała minimum 5 tys. mieszkańców. Podobnie, konsolidacja powinna objąć powiaty – należy połączyć je w większe organizmy przestrzenno-ekonomiczne oraz gminy miejskie z otaczającymi je lub sąsiadującymi gminami wiejskimi (często o tej samej nazwie, tzw. gminy obwarunkowe).

Organy stanowiące w samorządach gminnych są też nadmiernie rozbudowane. Szczególnie na uwagę zasługuje zagadnienie (postulat) zmniejszenia liczby radnych w gminach do 10 tys. mieszkańców. Obecnie w gminach do 20 tys. mieszkańców ustawowa liczba radnych wynosi 15 osób. Duża liczba radnych pociąga za sobą m.in. wzrost kosztów budżetowych oraz spadek sprawności działania. W małych gminach (do 10 tys. mieszkańców) wielkość organu stanowiącego jest taka sama jak w gminie 20-tysięcznej. Utrzymanie takiej sytuacji nie ma uzasadnienia z prakseologicznego punktu widzenia. Wydaje się, że liczba radnych w małych gminach może z powodzeniem wynosić 7 osób. Taka liczba radnych najmniejszej rady gminy może reprezentować interesy społeczności lokalnej, co zapewnia radnemu dobrą łączność i dostępność do potencjalnych wyborców. Przy frekwencji wyborczej na poziomie ok. 50%, radny otrzymuje wtedy mandat z poparciem ok. 715 mieszkańców. W obecnej sytuacji w takiej gminie radny musi uzyskać poparcie większe od 334 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Przy redukcji liczby radnych, legitymizacja demokratyczna radnego jest odpowiednio pełniejsza i większa.

Wydaje się, że jednoosobowy charakter władzy wykonawczej w gminie (od 2002 r.) nie sprawdził się. Spowodował supremację wójta, burmistrza, prezydenta miasta w strukturze władzy, osłabiając rolę radnych. Duże kompetencje organu wykonawczego nie pociągnęły za sobą odpowiedniego zakresu kontroli społecznej i odpowiedzialności. Organ ten jest w stanie zdominować radę gminy nie tylko po linii partyjnej. Aprobata rady nie zawsze jest tożsama z dobrą współpracą obydwu organów samorządu. Olbrzymi potencjał leżący w gestii organu wykonawczego może prowadzić do polityki woluntarystycznej, wpływającej na koszt rządzenia lokalnego. Konkurencja lub walka organu wykonawczego z organem stanowiącym w gminie może doprowadzić do kosztownych konfliktów i spowolnienia rozwoju wspólnoty samorządowej. Warto zatem wrócić do kolegialnego organu wykonawczego w gminie, obejmującego również osoby spoza rady (kolejny postulat). Ujednoliceniu powinna ulec obecna ordynacja wyborcza na rzecz systemu większościowego, jaki ma miejsce w gminach do 20 tys. mieszkańców. Powinien on również dotyczyć wyborów do rad pozostałych jednostek samorządu.

Władza wykonawcza dominuje w gminach, gdzie dochodzi częściej do powstania sytuacji spornych. W powiatach i województwach prawdopodobieństwo wystąpienia kolizji między organami jest odpowiednio mniejsze ze względu na zarządy kolegialne, wybierane przez radnych. Proponowany powrót do zarządu zbiorowego w gminie skutecznie osłabiałby indywidualne zakusy do działań nieefektywnych, dzięki kosztom związanych z koordynacją prac członków zarządu. Obniża to wprowadzie sprawność działania oraz wzmacnia wpływ czynnika politycznego, ale zapewnia za to większą racjonalność w zarządzaniu. Postulowana przez autora, zmiana w ordynacji wyborczej (z proporcjonalnej na większościową w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców) powinna uwzględniać możliwość odwołania radnego przez wyborców, przy negatywnej ocenie jego działalności publicznej. Taka możliwość powinna mieć wpływ na większą racjonalność wyborów przez radnych (polityków).

W przypadku zachowania jednoosobowego organu wykonawczego w gminie, należy zapisać pewne standardy, regulujące jego obowiązki i działalność w życiu samorządowym. Ich brak prowadzi nagminnie do zachowań dysfunkcyjnych, a nawet patologicznych, lekceważących organ stanowiący. Ilustracją jest brak uczestnictwa wójta, burmistrza, prezydenta miasta w obradach rady na sesjach[2]. Obserwacja takich zachowań dotyczy głównie większych gmin. Są to postawy karygodne, nieliczące ze składanym ślubowaniem. Na sesjach podejmowane są najistotniejsze kwestie funkcjonowania i rozwoju samorządu, poprzedzone dyskusjami, w których znaczący jest głos organu wykonawczego.

Standardy te obejmują następujące postawy i okoliczności:

- organ wykonawczy w gminie powinien zawiesić lub zrzec się przynależności partyjnej w okresie sprawowania kadencji, a już na pewno nie pełnić funkcji kierowniczych w aparacie partyjnym. Dysfunkcją są sytuacje, kiedy organ wykonawczy w gminie jest jednocześnie przewodniczącym partii (lub wice) w skali lokalnej czy regionalnej, co oznacza podległość radnych z danej formacji partyjnej (np. Łódź). Wówczas grupa radnych (często przeważająca) nie jest w stanie pełnić ustawowej funkcji kontrolnej wobec organu wykonawczego w zakresie realizacji zadań własnych. Organ ten otrzymuje wynagrodzenie za sprawne zarządzanie sprawami publicznymi w gminie, a nie za działalność polityczną;
- organ wykonawczy samorządu nie powinien zasiadać w radach nadzorczych spółek komunalnych w innych jednostkach samorządowych oraz własnych spółek sprywatyzowanych, ponieważ tworzy to sytuację nieprzejrzystą i podejrzaną w sensie korupcji politycznej. Zakaz ten powinien również dotyczyć wszystkich pracowników samorządowych;
- obligatoryjnym zadaniem organu wykonawczego jest sprawna realizacja zadań własnych i podległość.

Przy utrzymaniu organu monokratycznego w gminie, wskazane byłoby zapisanie w ordynacji wyborczej obowiązku dla komisji wyborczej, przeprowadzenia debaty z udziałem wszystkich kandydatów na urząd organu wykonawczego na równych prawach. Obecnie można zostać wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta unikając w ogóle spotkań z innymi kandydatami przedstawiającymi swoje programy wyborcze. Twierdzę, że jest to wyraźna ułomność w procedurze wyboru organu wykonawczego. Jednocześnie kandydat na omawiany urząd nie powinien rejestrować list w przynajmniej połowie okręgów wyborczych, ponieważ stanowi to ograniczenie jego decyzji oraz podnosi koszt przeprowadzenia wyborów. Obowiązek ten jest niedemokratyczny, zwłaszcza jeśli celem kandydata jest objęcie mandatu tylko organu wykonawczego. Obowiązek rejestracji swoich list przez kandydata jest formalnym zabezpieczeniem w uzyskaniu poparcia w przyszłej radzie gminy.

[2] i w tym przypadku można wskazać m.in. Łódź.

Obszar rozwiązań organizacyjno-kompetencyjnych

Ważnym instrumentem demokracji lokalnej jest instytucja referendum i konsultacji społecznych. Szczególnie użyteczna przy artikulacji celów i priorytetów rozwojowych samorządu jest forma referendum, która może być również wykorzystana w decydowaniu o istotnych sprawach społeczno-ekonomicznych dotyczących wspólnoty. Wyrażenie woli mieszkańców (wiążącej organy samorządu) w zakresie kierunków rozwoju, przez bezpośrednie głosowanie, zmniejsza koszty funkcjonowania samorządu, które są zawsze większe, jeśli zajmują się tym władze i administracja. Aktualnie, przeprowadzenie referendum lokalnego jest obarczone wieloma ograniczeniami, hamującymi większe zaangażowanie obywateli w życie samorządu. Uważam, że inicjatywa 20% uprawnionych do uruchomienia procedury referendalnej jest wystarczająca dla przeprowadzenia referendum, którego ważność powinna być akceptowana bez względu na frekwencję. Wynik referendum powinien być wiążący przy zwykłej większości oddanych głosów. Osoby niebiorące udziału w referendum niejako oddają decyzję w tej sprawie w ręce innych wyborców. Ewentualny zarzut o możliwość nadużywania referendum przeczy idei aktywnego i bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu sprawami publicznymi w samorządzie. Mała lub wysoka frekwencja w referendum świadczy o stopniu zaangażowania obywatelskiego.

W przepisach prawa powinien istnieć zakaz zatrudniania radnych w jednostkach organizacyjnych samorządu i w spółkach komunalnych. Lukratywne stanowiska w spółkach nie są dobrym miejscem zatrudnienia radnych, którzy wykorzystują to z racji pewnej podległości spółek i z racji rekompensaty za poparcie działań organu wykonawczego. W pewnym sensie zjawisko zatrudniania radnych w spółkach komunalnych w trakcie trwania kadencji nosi znamiona korupcji politycznej. Radny w spółce komunalnej tworzy kolizję funkcji i konflikt interesów. Musi być lojalny wobec spółki z uwagi na zatrudnienie w niej, a z drugiej strony, radny podejmuje decyzje odnośnie spółki, kierując się interesem publicznym. Kierownictwo spółki komunalnej oczekuje od wówczas radnego korzystnego dla niej zachowania. Sytuacja taka stanowi ewidentną dysfunkcję w działaniu samorządu terytorialnego.

Władze samorządowe mają do wyboru niewiele form organizacyjno-prawnych dla wykonywania zadań publicznych w zakresie gospodarki komunalnej, własnymi podmiotami gospodarczymi. W istocie wybór ogranicza się do jednostki i zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. Te ostatnie nie posiadają formy organizacyjnej dostosowanej do specyfiki warunków działalności komunalnej o charakterze użyteczności publicznej. Formy budżetowe odznaczają się słabościami strukturalnymi w dziedzinie efektywności gospodarowania. Jednostki i zakłady budżetowe nastawione są na prowadzenie działalności gospodarczej typu *non profit* (jednostka) lub z pewną nadwyżką finansową (zakład). Z kolei, spółka komunalna zobligowana została do działalności gospodarczej zorientowanej na zysk. Brak formy organizacyjno-prawnej uwzględniającej cechy użyteczności publicznej, które posiada zdecydowana większość zadań własnych (realizowanych w oparciu o obiekty i urządzenia infrastrukturalne i monopol naturalny), stanowi wyraźną dysfunkcję w gospodarce samorządu terytorialnego. Forma organizacyjna wykonywania zadań własnych powinna łączyć elementy gospodarki budżetowej i elementy gospodarki komercyjnej. Byłaby ona strukturą o rozwiązaniu mieszanym i systemie ekonomicznym uwzględniającym odrębność gospodarki komunalnej, zarówno w działalności po stronie popytu, jak i podaży usług komunalnych. Regulacja prawna (ustawa o komunalnych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej) byłaby uzasadniona ze względu na efektywność gospodarowania środkami publicznymi w świetle osiągnięcia celów społecznych.

Obszar rozwiązań społeczno-ekonomicznych

Efektywność wykorzystania zasobów gospodarczych w samorządzie jest zróżnicowana. Istnieją samorzady, w których zasoby są racjonalnie użyte, jak też samorzady, które jedynie częściowo są zdolne uruchamiać potencjały rozwoju. Zależy to od jakości zarządzania realizowanego przez władze i administrację samorządową. Szczególnie zaznacza się to w gminach, gdzie wójt, burmistrz, prezydent miasta współpracując z organem stanowiącym, może wpływać dodatnio, jak też ujemnie, na funkcjonowanie i rozwój samorządu jako całości.

W zakresie rozwiązań finansowo-ekonomicznych zmiany powinny dotyczyć dwóch zagadnień. W pierwszym rzędzie, należy wprowadzić korektę w mechanizmie finansowania zadań własnych samorządu, który nie stworzy stabilnego systemu. Zasilanie dotacjami i subwencją rozerwało naturalny związek między elementami tworzącymi dochody budżetu i elementami jego podziału (obsługi samorządu). Mechanizm taki istniał w Polsce w samorządach w okresie międzywojennym. Dotacje celowe z budżetu państwa powinny finansować jedynie inwestycje w oparciu o jasno określone kryteria, a nie zadania w ramach działalności bieżącej. Obecnie regulacje prawne uwzględniają finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych samorządu. Brak jest uregulowań odnośnie czytelnych kryteriów udzielania tej pomocy finansowej, stąd też można powiedzieć, że odbywa się to na podstawie dużej uznaniowości. Z punktu widzenia rozwiązania systemowego, zasilanie budżetów samorządu w postaci dotacji i subwencji nie powinno być dominujące w strukturze dochodów budżetowych. Niestety w wielu jednostkach samorządowych (zwłaszcza w powiatach i w niewielkich gminach) taka sytuacja ma miejsce. Świadczy to pośrednio o niskiej i ograniczonej samodzielności finansowej (dochodowej). Nie ma uzasadnienia dla określania zakresu działalności gospodarczej samorządu. W imię swobody rozwoju przedsiębiorczości, każda jednostka samorządowa powinna prowadzić działalność bez ograniczeń, tj. zarówno o charakterze zadań użyteczności publicznej, jak też działań o charakterze komercyjnym, nastawionym na zysk. Obecnie regulacje tej sprawy są niekonsekwentne, gdyż gmina i samorząd województwa mogą realizować zadania wykraczające poza użyteczność publiczną pod pewnymi warunkami, natomiast powiat jest pozbawiony takiej możliwości.

Modyfikacji wymaga kwestia budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), który może być zastosowany we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. W opinii autora, dysfunkcją stała się obligatoryjność wykorzystania tego narzędzia finansowego w miastach na prawach powiatu. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby zachowanie dowolności (swobody decyzyjnej) w jego użyciu. Ponadto, model budżetu obywatelskiego w Polsce jest realizowany w nieefektywnej formule, ponieważ dotyczy tylko strony wydatkowej (pomijając stronę dochodową) i jedynie niewielkiej części wydatków. Większość wdrażanych budżetów obywatelskich obejmuje projekty (przedsięwzięcia) realizowane w cyklu jednorocznym, podczas gdy wskazane byłoby, aby okres ten obejmował dwa lata. Zakres zadań jednorocznych może być niewielki, bowiem zawiera procedurę opracowania dokumentacji projektowej, a następnie procedurę wyłonienia wykonawcy i realizacji stosownych prac oraz ich odbioru. Wszystko to musi zamykać się w cyklu rocznym (budżetowym). Przy większym zakresie rzeczowym występują przypadki, że projekt (przedsięwzięcie, zadanie) dzielony jest na części, z których każda wymaga odpowiednich procedur administracyjnych oraz podwójnej organizacji placu budowy (czasami przez dwóch różnych wykonawców). Takie działania podejmowane w cyklu jednorocznym przez dwa kolejne lata zdecydowanie wpływają na wyższy koszt realizacji projektu (zadania) ujętego w budżecie obywatelskim. Uwzględniając eliminację powyższych dysfunkcji, budżet obywatelski stanowi koszt (instrument), który warto ponieść dla umacniania i rozwoju demokracji lokalnej oraz większej partycypacji (zaangażowania) we współzarządzanie sprawami publicznymi samorządu (w myśl idei postulowanej przez *public governance*).

Warto rozważyć postulat wzmocnienia funkcji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych o coroczną analizę i ocenę sytuacji finansowej jednostki samorządowej wraz ze spółkami komunalnymi. Samo kryterium zgodności z prawem nie wystarcza, bowiem w wielu samorządach gospodaruje się środkami publicznymi w sposób nieracjonalny. W pewnym stopniu taką ocenę (kontrolę) przeprowadza NIK (głównie spółek komunalnych), lecz w pierwszym rzędzie do takich czynności predysponowani są pracownicy regionalnych izb obrachunkowych. Podstawową przesłanką rozszerzenia funkcji nadzorczych RIO jest fakt, że ta instytucja sprawuje nadzór nad gospodarką finansową samorządu.

Uważam, że degradacja i powierzchowność życia publicznego w Polsce, przy nieskutecznych systemach zarządzania sprawami publicznymi (w państwie i samorządzie) wpływały i wpływają nadal na kondycję społeczną oraz ekonomiczną jednostek samorządowych. W samorządzie terytorialnym rozwiązano do tej pory więcej problemów społecznych niż w skali kraju. Szczególnie wyraźna aktywność samorządów wystąpiła w latach 1990-2000, kiedy odbywało się to z dużym entuzjazmem i zaangażowaniem obywatelskim. Przez cały czas istnienia samorządu, nie stworzono jednak stabilnych warunków funkcjonowania struktur samorządowych.

Bibliografia:

- Hausner J. (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.
- Wojciechowski E. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Wydawnictwo Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź 2014.
- Wojciechowski M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój ekonomiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź-Kraków 2020.
- *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki, i zadania na przyszłość*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2014.

O AUTORZE

Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski – ekonomista, zatrudniony do 2020 r. jako kierownik Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Autor około 300 publikacji naukowych (9 książek, rozdziałów w monografiach, artykułów, raportów badawczych, projektów naukowych, ekspertyz i opracowań studialnych zastosowanych w praktyce samorządowej). Jego przedmiotem zainteresowań naukowo-badawczych jest problematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw komunalnych, zarządzania i administracji publicznej, ekonomiki rozwoju miast, infrastruktury komunalnej i gospodarki finansowej samorządu. Zasiadał w radach nadzorczych w spółkach komunalnych i Skarbu Państwa.

.....
Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

Warszawa, październik 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa