



SZKOLENIA OGÓLNE I SPECJALISTYCZNE
DLA KADR URZĘDÓW GMIN WIEJSKICH I MIEJSKO-WIEJSKICH

BADANIE BARIER SAMORZĄDU

W A R S Z A W A 2 0 1 0



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

R A P O R T



SZANSE I BARIERY ROZWOJU SAMORZĄDNOŚCI

**Raport opracowany przez prof. Jerzego Regulskiego
przy współpracy Marzeny Wojdy i Piotra Modrzewskiego**

Raport oparto na badaniach ankietowych wykonanych w Małopolskim Instytucie Samorządu Terytorialnego i Administracji FRDL przez zespół w składzie Monika Grzywa, Jacek Kwiatkowski, Paweł Mucha, Piotr Modrzewski, pod kierunkiem Krzysztofa Lipskiego

Badanie zostało sfinansowane ze środków projektu „Szkolenia ogólne i specjalistyczne dla kadr urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich” realizowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Warszawa 2010



Rozwój społeczny i gospodarczy jest przede wszystkim wynikiem działalności obywateli. Trzeba im ją zatem nie tylko umożliwić, ale i zachęcać do podejmowania własnych inicjatyw. Dlatego samorządność jest niekwestionowanym warunkiem rozwoju. Działalność władz samorządowych w Polsce to udowodniła. Odbudowa samorządu jest sukcesem. Bez samorządu Polska nie byłaby taka, jaka jest dzisiaj.

Według ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców.

A więc, aby samorząd istniał społeczność lokalna musi móc, a także umieć i chcieć, kierować własnymi sprawami. A to oznacza, że potrzebny jest ustrój, który daje odpowiednie możliwości, ale także musi istnieć świadoma społeczność obywatelska, która chce uczestniczyć w życiu publicznym i umie podejmować wspólnie właściwe decyzje.

Potrzeba rozwoju samorządności jest na ogół uznawana, a rozwój ten jest wspomagany głównie poprzez szkolenia, a więc podnoszenie umiejętności, przyjmując milczące założenie, że brak umiejętności stanowi podstawową przeszkodę w kształtowaniu świadomego społeczeństwa obywatelskiego i że jak je obywatele posiadają, to będą chcieli i mogli uczestniczyć w rozwiązywaniu spraw publicznych. O ile założenie to było słuszne dwadzieścia lat temu, w chwili przełomu politycznego, to dzisiaj jest już wątpliwe. Ludzie podstawowe umiejętności w dużej mierze posiadli. Natomiast brakuje im motywacji, co się wyraża w odpływie aktywności społecznej. Jednocześnie powstało wiele barier, które utrudniając czynne zaangażowanie się w sprawy publiczne, powodują nie tylko hamowanie rozwoju Kraju, ale także straty społeczne, gdy zamiast chęci pracy pojawia się frustracja, poczucie bezsilności i braku sensu wszelkich inicjatyw.

Jest rzeczą normalną, że w procesie transformacji, w ślad za przemianami społecznymi, gospodarczymi i ustrojowymi, powstają ciągle nowe bariery. Jeśli chcemy jednak, aby Polska nadal się rozwijała, trzeba je identyfikować i usuwać. Istnieją, bowiem ogromne rezerwy i możliwości, które nie są we właściwym stopniu wykorzystane.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej powstała w 1989 roku dla wspierania procesów decentralizacji i rozwoju społeczności lokalnych, zdolnych do świadomego kierowania własnym rozwojem. Przez ponad 20 lat prowadzimy różnego rodzaju działania na rzecz samorządu. Równocześnie prowadzimy stałą obserwację zachodzących procesów, wskazując tak osiągnięcia jak i problemy, które ten rozwój hamują.¹

¹ - J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, PWN, Warszawa, 2000.

- *Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*. Raport FRDL pod redakcją J. Regulskiego, Warszawa, 2002.

- *Centralizacja państwa podstawowym zagrożeniem dla demokracji lokalnej i rozwoju*. Raport FRDL, Warszawa 2003.

- *Samorządność i demokracja lokalna*, Raport dla Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, B. Imiołczyk, J. Regulski, Warszawa, 2007.

- *Pogłębiona analiza potrzeb szkoleniowych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich*, Warszawa, 2009.

- *Przejrzysta Polska – program monitorowania zasady partycypacji społecznej w samorządach lokalnych*, Warszawa, 2010 oraz szereg innych.

W opracowaniu wykorzystano również informacje i opinie, zebrane w pracach 80 Regionalnych Forów, działających w sieci FRDL i skupiających specjalistów i pracowników administracji lokalnej.



Niniejszy raport ma na celu dokonanie przeglądu obecnie występujących ograniczeń, na jakie napotyka polska samorządność i zidentyfikować sprawy szczególnie uciążliwe. W następnych etapach należy te problemy poddać głębszym analizom, aby wskazać drogi ich likwidacji.

Niniejszy raport jest oparty na naszych dotychczasowych obserwacjach i badaniach, a także dyskusjach w ramach Forów Sekretarzy, Skarbników i innych specjalistów samorządowych. Te badania i obserwacje zostały wsparte ankietą, jaką skierowaliśmy do wszystkich marszałków, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także do przewodniczących sejmików i rad powiatowych miejskich i gminnych.² Wykorzystano też i inne źródła informacji, jak opracowania Związków i Stowarzyszeń Samorządowych, dyskusje na Kongresach, w szczególności Kongresie Dwudziestolecia w Poznaniu, materiały Fundacji Wspomagania Wsi. Przedstawione tezy były weryfikowane w dyskusjach na konferencjach organizowanych przez FRDL. Jednak, jakkolwiek ten raport jest oparty na poważnej bazie informacji i doświadczeń, to jego wnioski mają charakter ocen subiektywnych i wymagają dalszych studiów.

Te podstawy pozwalają wskazać następujące podstawowe bariery utrudniające rozwój samorządności, ze wszystkimi, wynikającymi z tego skutkami:

1. Brak określenia miejsca samorządu w strukturze państwa

Samorząd terytorialny stał się stałym elementem państwa. Zostało to odpowiednio stwierdzone w Konstytucji. Ale nie powstał jego ogólnie akceptowany i przestrzegany model. Konstytucja dość szeroko wyznacza uprawnienia władz samorządowych. Ustawodawstwo pokonstytucyjne jednak w wielu przypadkach wyraźnie je ogranicza. Przykładowo artykuł 169 punkt 4 Konstytucji mówi, że władze samorządowe same określają wewnętrzny ustrój jednostki samorządowej. W praktyce jednak stało się to niemożliwe wobec wprowadzenia w życie wielu ustaw szczegółowych.

W efekcie zakres zadań i kompetencji, a w ślad za tym i przyznawanych środków ulega ciągłej ewolucji, będącej zbyt często wynikiem aktualnej gry interesów politycznych. Dlatego też jest zrozumiałe, że w naszej ankiecie 77% respondentów stwierdza, że tworzone prawo ogranicza zdolność do realizacji zadań i kompetencje władz lokalnych. Tylko 10% uważa, że obecny stan jest właściwy.

² Do wyróżnionych powyżej przedstawicieli samorządu wysłano drogą elektroniczną list przewodni zachęcający do udziału w badaniach barier rozwoju samorządności wraz z kwestionariuszem ankiety. Zawarte w kwestionariuszu poszczególne pytania składały się z dwóch części, tj. wyboru odpowiedzi w formie zamkniętej, oraz możliwości dopisania uzasadnienia wybranej odpowiedzi w formie otwartej przez osobę wypełniającą ankietę. Ankietę można było wypełnić na trzy sposoby, tj. wypełnić on-line (korzystając z internetowego serwisu do zbierania danych ankietowych), wypełnić ją w wersji elektronicznej i przesłać za pomocą poczty elektronicznej oraz tradycyjnie, tj. wypełnić ankietę odręcznie i przesłać faxem.

Badania przeprowadzono w okresie od 23 marca do 23 kwietnia 2010 r. Kwestionariusz ankiety wysłano do 5054 adresatów, na podstawie listy adresów elektronicznych dostarczonych przez firmę zajmującą się dystrybucją baz danych. W rezultacie zebrano 748 ankiet, co oznacza, że na prośbę o wypełnienie ankiety odpowiedziało ok. 15% przedstawicieli samorządu.



Zdaniem respondentów:

- *Tworzone prawo ogranicza samorządność, kwestionuje często prawo miejscowe i prawo lokalnych samorządów do podejmowania decyzji korzystnych dla społeczności lokalnych.*
- *Prawo stanowione w Polsce ma charakter doraźny, bez przemyśleń konsekwencji jego wdrożenia. Często jedynym argumentem tworzenia prawa jest potrzeba chwili.*
- *Niektóre decyzje na szczeblu centralnym podejmowane są bez gruntownej znajomości problemów istniejących na poziomie lokalnym.*

Samorząd terytorialny odgrywa rolę wielkiej szkoły polityków. Można to zaobserwować wyraźnie poprzez wzrastającą liczbę parlamentarzystów, posiadających doświadczenie samorządowe. Ale jednocześnie trzeba stwierdzić, że środowisko samorządowe nie wytworzyło odpowiedniej siły politycznej zdolnej do wspierania procesów decentralizacji kraju i wspierania rozwoju samorządności i demokracji lokalnej. Dlatego interesy samorządu lokalnego są w wielu przypadkach ignorowane.

Przykładem mogą służyć ustawy wprowadzające tzw. becikowe czy zmiany ordynacji wyborczych, wprowadzające blokowanie list. W pierwszym przypadku, wprowadzone ulgi podatkowe w 48% zostały pokryte z budżetów lokalnych, ale nie zostały przeprowadzone jakiegokolwiek konsultacje z samorządami, ani nie dokonano jakichkolwiek analiz dotyczących skutków tej decyzji dla społeczności lokalnych. A zmieniając ordynację Sejm odmówił wysłuchania opinii samorządów, których ta nowelizacja dotyczyła. Tego typu przykładów można mnożyć więcej.

Potrzeba zmiany tej sytuacji znajduje wyraźne odbicie w stale powtarzanym wezwaniu do stworzenia silnej reprezentacji władz lokalnych na szczeblu centralnym. W naszej ankiecie potrzebę taką potwierdza 83% respondentów, a tylko 1% uważa, że jest zbędna. Najczęstszym postulatem jest nadanie Senatowi charakteru izby samorządowej, ale są też głosy, aby powrócić do koncepcji pierwotnego projektu Ustawy Samorządowej i powołać drogą ustawy obligatoryjny związek miast i gmin.

W opinii respondentów:

- *Reprezentacja władz samorządowych na szczeblu centralnym pozwoliłaby na większy wpływ samorządów lokalnych w procesie tworzenia unormowań i uregulowań centralnych, co w efekcie byłoby bardziej spójne z faktycznymi potrzebami samorządów.*
- *Rozwój samorządności jest ciągle w zbyt dużym stopniu uzależniony od koniunkturalnych decyzji administracji rządowej. Uchwalane prawo dotyczące samorządu powstaje w oderwaniu od samorządowej rzeczywistości, stąd też konieczny jest udział przedstawicieli samorządu w procesie legislacyjnym.*

Należy więc z całą mocą pokreślić, że brak ustabilizowanego modelu samorządu terytorialnego jest poważną barierą utrudniającą rozwój samorządności i działalność władz lokalnych

2. Szkodliwa interpretacja prawa

Zgodnie z Konstytucją, jednostki samorządu terytorialnego działają samodzielnie w ramach prawa i cieszą się dużą swobodą. Dlatego było konieczne ustanowienie organów i mechanizmów nadzoru dla kontroli, czy nie przekraczają one swych uprawnień administracyjnych, co byłoby istotnym zagrożeniem dla swobód obywatelskich. Jednak coraz częstsze są głosy, że decyzje tych organów w istotny sposób ograniczają samorządność, interpretując przepisy prawne niezgodnie z



ich duchem. Jest to niewątpliwie skutek braku powszechnie akceptowanego i ustabilizowanego modelu samorządu i jednoznacznego określenia jego miejsca w państwie.

Podstawowy problem polega na jasnym zdefiniowaniu odpowiedzi na pytanie, czy jednostki samorządu, będące organami administracji publicznej mogą podejmować decyzje jedynie na podstawie jednoznacznych delegacji ustawowych, czy też, jako związki mieszkańców, mają prawo wykorzystywać zawarty w Konstytucji i Ustawie przepis o kompetencji generalnej, podejmując, w ramach obowiązującego prawa, decyzje z własnej inicjatywy i na własną odpowiedzialność. Jest oczywiste, że rygorystyczne przestrzeganie, że podstawą wszelkiej decyzji musi być delegacja ustawowa i negowanie kompetencji generalnej, oznacza zakwestionowanie podstaw samorządności, jako prawa społeczności lokalnej do zarządzania sprawami publicznymi zgodnie z interesami mieszkańców. Ograniczenie tych praw tylko do realizacji nakazów ustawowych oznaczałoby, że władza samorządowa nie może z własnej inicjatywy rozwiązać problemu, którego ustawodawca nie przewidział; że najpierw musi spowodować, że parlament ów problem dostrzeże, że znajdzie generalne rozwiązanie obowiązujące cały kraj i dopiero wtedy można przystąpić do jego rozwiązywania.

O wadze powyższego problemu dowodzi wysoki procent respondentów stwierdzających, że organy nadzoru dosyć często, bardzo często, a nawet powszechnie stwarzają bariery dla samorządności. Takich odpowiedzi jest w stosunku do Regionalnych Izb Obrachunkowych – 40%, do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych – 46 %, do wojewodów - 30%, a do sądów administracyjnych 24%.

Konkretne przykłady wskazują na rzeczywiste niebezpieczeństwo. Jedna z RIO zakwestionowała uchwałę rady miasta różnicując opłaty targowiskowe, pobierane od handlarzy ulicznych w zależności od miejsca handlu, ponieważ, jakkolwiek ustawa daje gminom do ustalania wysokości opłaty, ale nie ma wzmianki, że wolno tę opłatę różnicować. Interpretacja wydaje się zaskakująca, gdyż przez analogię można by zakwestionować prawo dyrektora publicznego teatru do różnicowania cen biletów, gdy żadna ustawa mu tego prawa nie daje.

W innym przypadku wojewoda zawieszał uchwały rad gminnych dotyczące wieloletnich planów współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdyż ustawa nakazywała opracowywać plany roczne. Oznacza to, że kwestionuje się prawo władz samorządowych do organizowania sobie samej pracy.

Tego typu przykładów można znaleźć wiele. Ale ich powszechność wskazuje na poważne niebezpieczeństwo zasadniczego ograniczenia samorządności. A samorządność polega właśnie na tym, że władza, jako władza związku mieszkańców, podejmuje z własnej inicjatywy i na własną odpowiedzialność decyzje w ich interesie.

Dowolność interpretacji, różnice interpretacyjne w różnych regionach, przeciąganie procedur, odsyłanie spraw do powtórnego rozpatrzenia i wreszcie nadgorliwość pracowników organów kontrolnych, to najczęstsze powody skarg respondentów, którzy nigdy nie są pewni ostatecznych decyzji organów nadzorczych. Szczególnie uciążliwym problemem, zgłaszanym przez badanych, jest brak jednolitej wykładni stosowania ustawy o finansach publicznych, co przejawia się odmiennymi interpretacjami tego samego przepisu przez różne RIO.

Skoncentrowanie działań nadzoru jedynie na stronę formalną, bez zwracania uwagi na skutki podejmowanych decyzji, prowadzi do wielu nieuzasadnionych trudności i zaniechań w kreowaniu rozwoju gminy. Respondenci zwracają uwagę na fakt, że te organy nie ponoszą odpowiedzialności za efekty swoich decyzji, które obciążają władze lokalne.



Zdaniem respondentów:

- *Poszczególne RIO w różnych województwach potrafią wydawać różne orzeczenia w tych samych sprawach, mając jednocześnie uprawnienia do egzekwowania swoich błędnych postanowień na gminach. SKO rozpatrują większość spraw pod względem formalnym bardzo rzadko odnoszą się do merytorycznej strony zagadnienia. Sądy Administracyjne zbyt długo wydają wyroki.*
- *Szczególnie uciążliwe dla samorządu jest działanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, którego postępowanie przedłuża załatwienie sprawy. W przypadku drobnych błędów Kolegium nie zajmuje stanowiska, często kilkakrotnie wysyła sprawy do ponownego rozpatrzenia zamiast merytorycznego rozstrzygnięcia.*
- *Zbyt często RIO kwestionują określone działania jako nienależące do katalogu zadań własnych gminy, mimo że służą one zaspokojeniu potrzeb mieszkańców.*
- *Problem stanowi przewlekłość postępowań przed organami II instancji oraz sądownictwem administracyjnym, nagminne uchylanie decyzji przez SKO do ponownego rozpoznania, nie podejmowanie decyzji, co do istoty sprawy, brak ustrojowej możliwości obrony decyzji przez organ I instancji.*

W ten ciąg negatywnych dla samorządu działań, wpisują się też organy skarbowe. Przykładem może być orzeczenie jednej z izb skarbowych, która stwierdziła, że ustawa pozwala gminom płacić radnym jedynie diety oraz zwracać koszty dojazdu. Wszelkie inne świadczenia powinny być opodatkowane. Dotyczy to również finansowania udziału radnych w szkoleniach. A więc, jeśli radny uczestniczy w kursie finansowanym przez gminę to jest zobowiązany doliczyć koszt uczestnictwa do swego dochodu i opłacić podatek. To orzeczenie stwarza podstawową barierę dla podnoszenia wiedzy i umiejętności radnych, co w sposób oczywisty powoduje koszty błędnych decyzji. Jednak ten efekt nie interesuje organu skarbowego, dla którego ważniejsze jest uzyskanie nawet groszowych dochodów.

Takie podejście podważa sens samorządności.

3. Dążenie do centralizacji Państwa

W 1989 roku odziedziczyliśmy po PRL państwo zcentralizowane, w którym poszczególne ministerstwa zarządzały całymi sektorami gospodarki państwowej, łącząc ludzi z miejscami pracy. Nie istniały natomiast formy organizacji społeczeństwa wokół miejsc zamieszkania. Dopiero odbudowa samorządu stworzyła dla niej podstawy. Jednak nie przeprowadzono reformy władz centralnych i poszczególne resorty nadal zarządzają szeregiem spraw i starają się ich zakres stale poszerzać.

Tymczasem oba te modele organizacji społeczeństwa i państwa są w stosunku do siebie antagonistyczne. Wzmocnienie układu resortowego powoduje osłabienie władz terytorialnych. I odwrotnie rozwój tych ostatnich pociąga za sobą ograniczenie funkcji zarządczych resortów. Ustroje autorytarne preferują model resortowy, oparty na wiązaniu ludzi z miejscem pracy; ustroje demokratyczne – model terytorialny, łączący ludzi wokół miejsca zamieszkania.

Jest oczywiste, że samorządność może się rozwijać jedynie w państwie zdecentralizowanym, w którym odpowiedzialność za sprawy lokalne i regionalne ponoszą władze samorządowe. W państwie zcentralizowanym opartym o podział resortowy nie ma miejsca na rzeczywistą samorządność. Decentralizacja oznacza jednak ograniczenie uprawnień administracji centralnej i stąd ogromne przed nią opory. Ostatnie dwudziestolecie dostarcza nam wielu przykładów dążeń do centralizacji przez przejmowanie przez resorty uprawnień, które powinny należeć do władz samorządowych. Jako przykłady mogą służyć: centralizacja finansowania służby zdrowia, recentralizacja finansowania policji



lokalnej, próby narzucenia mundurków szkolnych, przejęcia przez resorty służby epidemiologicznej czy weterynaryjnej.

Aż 65% respondentów stwierdza, że działalność i aspiracje poszczególnych resortów wkraczają w kompetencje władz samorządowych. Wskazują oni długą listę tych instytucji. Na pierwszym miejscu wymieniane jest Ministerstwo Edukacji, które poprzez działalność kuratoriów, utrudnia rozwiązania lokalnych problemów, a poprzez utrzymywanie Karty Nauczyciela narzuca zupełnie nieracjonalne modele wynagrodzeń. Na dalszych miejscach znajdują się Ministerstwa Finansów, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska i Kultury.

Dążenie resortów do rozszerzania zakresu swego działania jest poważną groźbą dla samorządności terytorialnej.

Tabela 1. Resorty, których działalność uważają respondenci za szczególnie uciążliwą.

	Liczba wskazań	Proc. respondentów, którzy wskazali daną instytucję
Ministerstwo Edukacji Narodowej	78	47%
Ministerstwo Finansów	38	23%
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	30	18%
Ministerstwo Środowiska	26	16%
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	19	12%
Ministerstwo Zdrowia	17	10%
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	14	8%
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	12	7%
Ministerstwo Infrastruktury	11	7%
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	10	6%
Ministerstwo Gospodarki	6	4%
Wojewoda	4	2%
Ministerstwo Sprawiedliwości	4	2%
Sanepid	2	1%
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	2	1%

Komentarze respondentów:

- *Brak jest uzgodnień międzyresortowych przy tworzeniu prawa, co powoduje często wiele niejasności i możliwości subiektywnej interpretacji, często z niekorzyścią dla samorządów.*
- *Proces decyzyjny uzależniony jest od zgody zbyt wielu innych organów. Wpływa to na wydłużenie procesu podejmowania skutecznych działań. W praktyce zdarzają się sytuacje, w których trzeba podejmować działania sprawnie i szybko, natomiast samorząd nie został wyposażony we właściwe instrumenty służące realizacji tych celów.*
- *Brak możliwości podejmowania swobodnych decyzji przez organy samorządowe. Zbyt często czują się one administratorami gminy zamiast kreatorami jej rozwoju.*



4. Brak stabilizacji struktur administracyjnych.

Prowadzenie polityki rozwoju wymaga stabilnego ustroju prawnego i instytucjonalnego. Jakkolwiek władze samorządowe stały się trwałym elementem systemu administracyjnego państwa, to jednak zarysowały się wyraźnie dwa problemy wymagające rozstrzygnięć, a mianowicie usytuowanie powiatów oraz koordynacja działań na obszarach metropolii czy szerzej aglomeracji miejskich.

O ile gminy ustabilizowały swoją pozycję w strukturach państwa, a stabilizacja roli i znaczenie samorządów wojewódzkich postępuje we właściwym kierunku, to pozycja powiatów jest ciągle przedmiotem dyskusji. Potrzeba powiatów była kontestowana już w chwili ich ustanowienia. Dziesięć lat ich działalności w pełni potwierdziło sens ich ustanowienia, jednak dyskusja trwa. W dalszym ciągu podnoszona jest sprawa ich wielkości i zadań, a system finansowania utrudnia wypełnianie ich zadań. W ciągu tych dziesięciu lat powiaty zostały pozbawione szeregu swych podstawowych funkcji. Wystarczy przypomnieć zasadnicze ograniczenie kontroli nad zakładami służby zdrowia, czy wyłączenie finansowania policji z budżetów powiatowych.

Dla osiągnięcia niezbędnej stabilizacji powiatów konieczne jest zakończenie dyskusji i uznanie potrzeby ich istnienia. Konieczne jest jednak również ustalenie właściwych relacji między gminami i powiatami. Mają one bowiem łącznie zaspakajać potrzeby mieszkańców swojego terenu, a rolą powiatów jest realizowanie tych zadań, których poszczególne gmina nie może rozwiązać. Zgodnie z prawem gminy i powiaty stanowią jednak całkowicie niezależne od siebie jednostki. Nie istnieją żadne mechanizmy, stwarzające podstawy do ich współdziałania. Dobra wola władz obu jednostek nie zawsze wystarczy, a jej brak prowadzi do ostrych konfliktów. Szczególnie w opinii wielu gmin wiejskich działalność powiatów i starostów stwarza problemy. Powstaje dość powszechne żądanie stworzenia instytucjonalnych powiązań pomiędzy władzami tych dwóch poziomów samorządowych. Najczęstszą sugestią jest wprowadzenie przedstawicieli gmin do rad powiatów. W tym zakresie istnieje duży wachlarz propozycji, od zapewnienia wójtom i burmistrzom automatycznego członkostwa w radach powiatów, aż do tworzenia tych rad w wyborach pośrednich przez rady gmin.

66% respondentów wyraża opinię, że konieczne są tu regulacje ustawowe, a 30% uważa, że są zbędne.

Poniżej kilka wypowiedzi badanych na ten temat:

- *Istnieje potrzeba współpracy samorządu gminnego i powiatowego w celu rozwiązywania różnych spraw dotyczących społeczności lokalnej i zaprzestanie traktowania gminy jak podwładnych.*
- *Gminy dość łatwo mogą i zawierają porozumienia i tworzą wspólne związki gminne. W przypadku relacji gmin i powiatów niestety interesy bywają przeciwstawne.*
- *Gminy powinny mieć pełną samodzielność, a współpraca, wspólne posiedzenia rady itp. mogą się odbywać przy realizacji wspólnych przedsięwzięć. Powiat i gmina powinny mieć ustalone wspólne programy, z tym, że programy gminne powinny być pierwszoplanowe, na ich bazie powinny powstawać programy powiatowe - nigdy odwrotnie.*
- *Wójtowie powinni mieć możliwość łączenia mandatu z mandatem radnego powiatowego. Umożliwi to przepływ kadr samorządowych i jednocześnie przełożenie spraw gmin na szczebel powiatu, który powinien być bardziej związkiem gmin.*

Drugim kluczowym problemem jest stworzenie właściwych form współpracy na obszarach, na których poszczególne jednostki samorządowe są silnie powiązane funkcjonalnie. A więc przede wszystkim na obszarach metropolitalnych, czy szerzej aglomeracji miejskich.



Zdecentralizowane państwo, oparte o autonomiczne jednostki samorządowe, może sprawnie funkcjonować jedynie, gdy jednostki te będą ze sobą współpracować w poczuciu wspólnoty interesów i odpowiedzialności. W Polsce władze samorządowe w niewystarczający sposób współpracują ze sobą. Pozytywne dążenie do wzmacniania tożsamości lokalnej i integracji społecznej w ramach poszczególnej miejscowości, pociąga za sobą też negatywne skutki, właśnie obniżając zdolności do współpracy. Stąd projekty ustawy metropolitalnej, a więc wprowadzenia regulacji prawnych, które by nie tylko stwarzały właściwą platformę współpracy, ale także ją wymuszały, pokonując występujące opory. Jest oczywiste, że wprowadzenie takich regulacji spowodowałoby ograniczenie swobody w podejmowaniu decyzji przez władze poszczególnych jednostek. Choć 61% respondentów widzi potrzebę takich regulacji, to 34% jest im przeciwnych.

Zdaniem respondentów:

- *Dotychczasowe trudności przy realizacji kluczowych inwestycji w polskich aglomeracjach i metropoliach pokazują, że takie przepisy na poziomie ustawy mogą okazać się skuteczne. Jednak bez woli współpracy, także i takie uregulowania prawne nie przelożą się na wymierne efekty.*
- *Kluczowe inwestycje o zasięgu ponadgminnym powinny być objęte wspólnym planowaniem.*

Z drugiej strony wyrażane są obawy, czy nowa ustawa nie doprowadzi do faktycznego ustanowienia nowego szczebla samorządu, komplikując istniejący system i powodując dodatkowe konflikty.

Należy też zwrócić uwagę, na dość powszechną krytykę decyzji, dotyczących zmian granic administracyjnych gmin i przyłączania terenów wiejskich do rozwijających się miast. Wyrażane są opinie, że są to decyzje zbyt pochopne, naruszające integralność gmin. Do miast przyłączane są bowiem tereny na ogół najcenniejsze i najbardziej zainwestowane. Ich rozwój był często wynikiem działalności samorządu i wydatków, ponoszonych często z uszczerbkiem dla innych części gminy. Ich utrata stawia pod znakiem zapytania sens prowadzenia przez władze gminne długofalowej polityki rozwoju. Pojawia się również pytanie, czy słusznie jest, że decyzją administracyjną rządu przenoszony jest bez odszkodowania majątek gminy, będącej osobą prawną, na rzecz innej osoby prawnej.

Stabilizacja granic administracyjnych jest istotnym elementem stabilizacji administracji. Należy więc rozważyć, czy nie trzeba zaniechać zmian tych granic, natomiast ustanowić podstawy prawne współdziałania ponad ustabilizowanymi granicami.

5. Ograniczenia gospodarki i finansów

Powszechne jest przekonanie o tym, że w coraz większym stopniu władzom samorządowym przekazywane są nowe zadania bez odpowiedniego zwiększenia przyznawanych im środków. Uważa się, że stało się to już postępowaniem typowym. Jest to groźne w skutkach dla samorządności, gdyż ogranicza możliwość własnych inicjatyw samorządowych. Stąd bierze się żądanie zwiększenia udziału jednostek samorządowych w podatkach dochodowych oraz w VAT.

52% respondentów uważa, że istniejący system tworzenia dochodów własnych utrudnia rozwój samorządności. Ale aż 44% jest zdania przeciwnego. Oznacza to, że istnieje bardzo duże zróżnicowanie sytuacji finansowych poszczególnych jednostek, wymagające rozważenia możliwości



wprowadzenia bardziej elastycznych przepisów, umożliwiających szersze uwzględnianie lokalnych warunków.

Natomiast powszechnie uważa się, że reforma finansów powiatowych jest konieczna. W obecnej sytuacji powiaty mają znikomą możliwość nie tylko podejmowania własnych inicjatyw, ale nawet zagrożona bywa czasami realizacja ich zadań ustawowych.

Istotną rolę rozwoju spełniają fundusze unijne. Należy jednak zwrócić uwagę na istotny podział opinii w odpowiedzi na pytanie, czy obecny sposób ich rozdziału sprzyja samorządności. Wśród uzyskanych odpowiedzi 62% wyraża opinię negatywną, podczas gdy pozytywną wyraża jedynie 33% respondentów. W uzasadnieniu podawane są bardzo zróżnicowane powody, które mogą być odbiciem zawiedzionych nadziei. Jednak przebija z nich pogląd, że dotacje otrzymują jednostki silniejsze, czy to gospodarczo, czy politycznie i w efekcie „biedniejsi pozostają biednymi” jak to napisał jeden z respondentów.

Obok zastrzeżeń jednak dotyczących zbyt małych środków, podnoszone są problemy barier, jakie istniejące przepisy i ich interpretacje stwarzają dla efektywnej gospodarki lokalnej i regionalnej.

Tabela 2. Podstawowe przyczyny ograniczenia swobody działalności gospodarczej i zarządzania majątkiem.

	Liczba odpowiedzi	Proc. odpowiedzi*
Nieskoordynowanie i niejasność regulacji prawnych	443	76%
Brak uznanego prawa do ryzyka	211	36%
Obawy przed odpowiedzialnością karną	279	48%
Nadmierne zadłużenie majątku gminy	186	32%
Nie występują istotne ograniczenia	37	6%
Inne	24	4%

*respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź, dlatego % nie sumują się do 100%

O negatywnych skutkach niewłaściwego stanowienia prawa pisaliśmy już wcześniej. Trzeba o nich wspomnieć raz jeszcze, gdyż stwarzają one szczególnie groźną barierę w odniesieniu do działalności gospodarczej władz samorządowych. Gospodarka lokalna i regionalna stanowi istotną część gospodarki narodowej, mającą poważny wpływ na kształtowanie warunków działalności wszelkich innych podmiotów, m.in. poprzez kształtowanie infrastruktury. Ograniczanie działalności gospodarczej jednostek samorządowych ma poważne skutki dla rozwoju kraju.

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, dysponują własnym majątkiem i mają prawo prowadzenia działalności gospodarczej. Działają w gospodarce rynkowej i muszą współpracować i konkurować z podmiotami czysto gospodarczymi. Tymczasem traktowanie ich jedynie, jako organów władzy administracyjnej, narzuca im poważne ograniczenia, które skutkują ograniczeniem efektywności ich działań. Niepewność decyzji organów nadzorczych, wynikająca z niejasności przepisów prawa i jego niejednorodnych interpretacji, powoduje obawy przed odpowiedzialnością karną i prowadzi do zaniechań. Odmowa uznawania prawa do ryzyka, które jest nieodłącznym problemem przy każdej decyzji gospodarczej, zniechęca do wszelkich inicjatyw. Działalność gospodarcza jest oceniana jedynie przez badanie zgodności z procedurami, a nie przez



analizę osiągniętych efektów. Szerząca się podejrzliwość, która osiągnęła groźny poziom psychozy społecznej, spowodowała traktowanie wszelkich kontaktów z prywatną gospodarką, jako korupcyjnych. Skutkiem jest wyeliminowanie wszelkiej współpracy publiczno-prywatnej, która w krajach o ugruntowanych systemach samorządowych, stanowi jedno z podstawowych narzędzi rozwoju. Skrót partnerstwa publiczno-prywatnego PPP jest tłumaczony, jako „prawie pewny prokurator”.

Jednym z ważnych, diskutowanych obecnie problemów jest gospodarka odpadami. Niezbędne jest szybkie wprowadzenie w życie właściwych regulacji prawnych, opartych o rzeczywiste potrzeby i możliwości rzeczywistego rozwiązania tej trudnej sprawy.

Komentarze respondentów:

- *Istnieje powszechna obawa w jednostkach samorządu terytorialnego przed partnerstwem publiczno-prywatnym.*
- *Błędem było objęcie ustawą o terminach zapłaty w transakcjach handlowych transakcji dokonywanych z udziałem jednostek.*
- *Problem stanowi zapis Rozporządzenia Ministra Finansów o sprawozdawczości w zakresie operacji finansowych z 10.03.2010 skutkujący klasyfikowaniem kredytu kupieckiego do długu publicznego w przypadku sprzedaży wierzytelności wobec jednostek bankowi.*
- *Główną barierą działalności - szczególnie powiatów jest brak regulacji prawnych pozwalających tym jednostkom tworzenie własnych dochodów, w rezultacie nie są one w stanie wygenerować odpowiedniej ilości środków na inwestycje.*
- *Działalności gospodarczej jst. przeszkadzają skomplikowane i długie procedury w wydawaniu (uzyskiwaniu) decyzji administracyjnych (decyzja lokalizacyjna, pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót).*
- *Problemem jest brak własności terenów w tym terenów trwale zajętych pod ośrodki wypoczynkowe (grunty we władaniu lasów), a także rozdrobnienie odpowiedzialności - konieczność zastępowania w swoich zadaniach innych zarządców, toczące się w nieskończoność postępowania komornicze i podatkowe.*
- *Ograniczeniem jest brak majątku w powiatach, brak możliwości prowadzenia działalności przez powiaty, które poprzez te działania mogłyby uzyskiwać dodatkowe dochody.*

6. Gospodarka przestrzenna

Właściwe zagospodarowanie terenu stanowi jedno z podstawowych zadań władz lokalnych. Od tego zależą nie tylko warunki życia ludności, ale i możliwości dalszego rozwoju. Źle gospodarując przestrzenią, władze lokalne same sobie stwarzają poważne bariery.

W Polsce w ramach procesów transformacji ustrojowej dawny system planowania przestrzennego uległ praktycznej likwidacji, jednak nie wprowadzono nowego, dostosowanego do nowych warunków. Niekontrolowana we właściwym stopniu zabudowa prowadzi do nieodwracalnych skutków i poważnych strat finansowych i społecznych. Każdy konflikt, każde opóźnienie inwestycji – to są wymierne koszty, których można uniknąć, jeśli wszystkie sporne sprawy zostaną rozstrzygnięte w fazie planowania. Próby odbudowy systemu planowania są do tej pory nieskuteczne wobec ignorowania problemu przez siły polityczne i torpedowania ich przez środowiska zainteresowane utrzymaniem obecnego stanu bezprawia. Zamiast stworzenia podstaw racjonalnej gospodarki, podejmowane są rozwiązania fragmentaryczne, jak na przykład likwidacja zezwoleń na budowę.



Prowadzi to do pogłębienia kryzysu i otworzenia pola do tysięcy konfliktów sąsiedzkich dezintegrujących społeczności lokalne.

Podstawę gospodarki przestrzennej powinny stanowić plany zagospodarowania, przygotowywane na kilku poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Powinny one harmonizować zamierzenia różnych jednostek. Obecnie spotkać można wiele negatywnych przykładów, a nawet przypadki rażącego ignorowania istniejącego zagospodarowania na terenie sąsiada, jak to miało miejsce w jednej gminie, która planowała zabudowę mieszkaniową, nie bacząc, że tuż za granicą istnieje funkcjonujące lotnisko. Takich przypadków nieharmonizowania własnych działań i zamierzeń sąsiadów jest niestety wiele.

Wprowadzenie systemu planów zagospodarowania oznacza jednak ograniczenia samodzielności gmin, które w swych decyzjach byłyby pozbawione dotychczasowej swobody. Opinie respondentów są w tej sprawie podzielone. Jakkolwiek 60% widzi potrzebę ustanowienia takiego systemu planowania, to 35% uważa, że nie należy wprowadzać zmian. Przyczyny tych oporów są oczywiste. Opracowywanie planów kosztuje, a ich wprowadzenie ogranicza swobodę w podejmowaniu decyzji i wymaga ustalenia długoterminowych strategii. Nie mniej jest oczywiste, że bez wprowadzenia systemu planowania i gospodarki przestrzennej władze lokalne stworzą sobie samymi bariery, do których pokonania nie będą zdolne.

Zdaniem respondentów:

- *Brak planu zagospodarowania przestrzennego powoduje chaos inwestycyjny na określonym terytorium jednostki samorządu terytorialnego, niepewność dla potencjalnych inwestorów.*
- *Jak najbardziej powinno się planować na poziomie lokalnym: studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego, lokalizacja inwestycji celu przestrzennego. Poziom regionalny i szczebel krajowy powinien obejmować kierunki strategiczne dla gospodarki państwa nie powodując ograniczeń swobody decyzji władz lokalnych.*
- *Działanie jest potrzebne z uwagi na spójność realizacji planów, ale nie może być ograniczeniem dla powiatów i gmin. Planowanie przestrzenne dla powiatu powinno odbywać się na zasadzie konsultacji i wspólnych uzgodnień wszystkich szczebli samorządowych.*
- *W całym kraju należałoby wprowadzić taki system, a im dłużej jest dowolność, tym większe zagrożenia. I coraz większy brak środków, które blokują tworzenie tych dokumentów. Samo przymuszenie jest do wykonania nic nie da. Już był kiedyś obowiązek, który trwa niby do dziś, a życie toczy się dalej.*
- *Kierunki zagospodarowania byłyby określone już na etapie planowania, co przyspieszyłoby realizację zadań i rozwój infrastruktury. Jednak opracowanie tych planów jest kosztowne i samorządy lokalne nie są w stanie ich wykonać. Należałoby się zastanowić nad utworzeniem funduszu (centralny) wspomagającym lokalne jednostki w tym zakresie.*

Właściwa gospodarka przestrzenna to nie tylko nadzór nad zagospodarowaniem i inwestycjami, ale również odpowiednie zarządzanie istniejącymi obiektami, w tym i infrastrukturą. Problemy związane z zarządzaniem drogami są powszechnie znane, ale nierozwiązywane. W niektórych przypadkach prowadzą do kuriozalnych sytuacji, jak ta na przykład, gdy bulwar nadmorski, stanowiący główną atrakcję miejscowości, jest drogą powiatową i o sposobie wykorzystania chodników i poboczy decyduje starosta, choć wszystkie pretensje są kierowane do burmistrza.



Poniżej kilka wypowiedzi respondentów na ten temat:

- *Istniejący podział na drogi powiatowe i gminne powoduje wiele konfliktów pomiędzy jednostkami samorządu. Powiaty nie mają funduszy na utrzymanie dróg przez nich zarządzanych. Zły stan dróg powiatowych, powoduje duże niezadowolenie mieszkańców gminy (przez którą droga przebiega), kierowane niesłusznie przeciwko najbliższej władzy, czyli samorządowi gminy, który ma bardzo ograniczony wpływ na działania powiatu.*
- *Wiele problemów stwarza rozbieżność zarządu nad drogami publicznymi pomiędzy kilka podmiotów.*
- *Samorządy wojewódzkie i powiatowe nie dbają o swoje drogi. A my (gmina) musimy w parytecie dokładać swoje pieniądze do dróg. Wydaje się, że każdy powinien realizować swoje zadania w pełni sam.*
- *Jeśli zarząd drogi krajowej nie odśnieży drogi gminnej, powiatowej to autobus z mieszkańcami gminy nie będzie jeździł, podobnie chodnik na drodze krajowej etc.*
- *Nakaz opodatkowania dróg lokalnych o kategorii niższej niż gminne powoduje bardzo duże zubożenie budżetów gmin wiejskich, a dodatkowo działa bardziej niekorzystnie w gminach o dużej liczbie takiego rodzaju dróg. Zamiast premiować, karzemy. Są to przeważnie drogi dojazdowe do pól i łąk wymagające dużych nakładów finansowych. Skutki są bardzo poważne, praktycznie uniemożliwiająca prowadzenie inwestycji bez zadłużania się.*

7. Kadry administracyjne

Spółeczeństwo będzie miało zaufanie do swoich władz tylko wtedy, gdy administracja lokalna będzie sprawna, będzie przyjaźnie działać na rzecz realizacji interesów obywateli i swe decyzje opierać będzie jedynie na poszanowaniu prawa. Zależy to w dużej mierze od jakości kadr administracji lokalnej. W ciągu dwudziestu lat powstał poważny zasób ludzi posiadających duże umiejętności i doświadczenie administracyjne. Jednocześnie nie został wykształcony właściwy system gospodarki tym zasobem, a także ścieżki karier osobistych pracowników administracji. Powstaje pytanie, czy obecny system zatrudniania, dający nieograniczone prawa kierownikom jednostek samorządowych, jest właściwy czy też konieczne jest przyjęcie nowych regulacji, stabilizujących administrację.

Respondenci w większości (61%) pozytywnie oceniają obecny system. Jest to zrozumiałe, gdyż reprezentują oni władze, których swoboda decyzji ulegałaby ograniczeniom. Dlatego należy zwrócić uwagę, że aż 34 % ma jednak wątpliwości, co do tej kwestii. Oceny zewnętrzne wskazują, że pełna swoboda w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników niesie za sobą niebezpieczeństwo uzależniania administracji od szefów jednostek administracyjnych. Niepewność zatrudnienia i obawy o jego utracenie powodują nie tylko hamowanie inicjatyw indywidualnych, ucieczką od podejmowania decyzji, ale w skrajnych przypadkach podporządkowywanie się woli szefów, ze szkodą dla obowiązującego prawa i interesów obywateli.

Wykształcenie profesjonalnej administracji, złożonej z osób posiadających wiedzę, poczucie odpowiedzialności za swoje decyzje, zrozumienie swojej roli usługowej w stosunku do mieszkańców, ale także i odpowiednio ustabilizowaną pozycję umożliwiającą podejmowanie decyzji zgodnych z prawem i interesem mieszkańców, bez zagrożenia dla siebie samych.



Komentarze respondentów:

- *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych dokładnie określa wymagania dla nowo zatrudnionych pracowników, a wewnętrzne uregulowania o naborze pozwalają wybrać takie osoby, które spełniają oczekiwania pracodawcy.*
- *System konkursowy wyboru pracowników sprawdza się. Choć jest to procedura energochłonna, to jednak obiektywna.*
- *Odpowiednio przeprowadzony nabór daje taką możliwość. Problemem jest natomiast zapewnienie specjalistom warunków finansowych porównywalnych ze sferą biznesową.*
- *W przypadku małych gmin są to zbędne procedury, bowiem trudno o właściwych specjalistów i tak. Istnieje potrzeba stabilizacji urzędników, czyli stworzenie korpusu urzędników komunalnych na wzór państwowej służby cywilnej.*
- *Obecny system zatrudniania poprzez otwarty i konkurencyjny nabór pozwala zatrudnić pracowników o wysokich kwalifikacjach. Można mieć jednak uwagi do obserwowanej w praktyce niektórych jednostek - tendencji wprowadzania do ogłoszeń o naborze na wolne stanowisko urzędnicze dodatkowych kryteriów, takich jak np. staż pracy w administracji, zawężających krąg kandydatów do dotychczasowych kadr urzędniczych.*

8. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów stanowiło istotny krok w rozwoju samorządności. Spowodowało ono silniejszą integrację społeczności lokalnej, a także zwiększyło efektywność zarządzania gminami. Jednak tak silne wzmocnienie mandatu wójta w istotny sposób zmieniło wewnętrzny ustrój gminy. Kompetencje rad gmin zostały w poważny sposób uszczuplone. Powstaje problem: czy rady gmin mają możliwość wypełniania swej podstawowej roli, jaką jest wyznaczanie strategicznych kierunków rozwoju gminy oraz kontrola nad działalnością organów wykonawczych? W naszej ankiecie 84% respondentów odpowiedziało na to pytanie pozytywnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że ogromną ich większość stanowili przedstawiciele właśnie tych organów.

Fakt, że istnieje tu poważny problem i zróżnicowanie opinii został potwierdzony na Kongresie Samorządowym w marcu tego roku. W czasie dyskusji w specjalnej grupie roboczej uwidoczniła się cała złożoność tego problemu, gdyż w opinii wójtów radni często stwarzają poważne i zbędne kłopoty w realizacji zadań gmin, a w opinii przedstawicieli rad, często jest to wynikiem uniemożliwienia radnym, przez wójtów, pozytywnych działań.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia następowała stała ewolucja wewnętrznego ustroju w kierunku zwiększania kompetencji organów wykonawczych, co realizowane było w imię zwiększania efektywności działań administracji samorządowej. Jednocześnie jednak ograniczanie uprawnień rad gminnych stworzyło niebezpieczeństwo ograniczania ich reprezentatywności, a tym samym samorządności społeczności lokalnych. Powstaje pytanie: czy w efekcie takiego działania nie zbliżono się zbyt do sytuacji nadmiernej swobody organów wykonawczych przy jednoczesnej zbyt małej kontroli społecznej nad ich działalnością? Ciągłe aktualne jest pytanie, czy wójt i burmistrz jest lokalnym przywódcą, liderem, czy też organem administracji, a odpowiedź na nie, nie zawsze jest jednoznaczna.



Zgodnie z ratyfikowaną przez Polskę Europejską Kartą Samorządu Lokalnego prawo do zarządzania sprawami lokalnymi jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, które mogą dysponować organami wykonawczymi. Karta podkreśla wyraźnie, że władzą samorządową jest przede wszystkim rada i to ona ma działać w imieniu mieszkańców.

W naszej ankiecie rady powiatów i sejmiki otrzymały gorsze oceny niż rady gmin. Tylko 59% uznało, że rady powiatów sprawują kontrolę nad działalnością organów wykonawczych w imieniu i w interesie mieszkańców, ale aż 33% było zdania przeciwnego. W odniesieniu do sejmików opinie były jeszcze gorsze, gdyż pozytywnie ich działalność oceniło jedynie 50% respondentów, a 37% negatywnie.

Wydaje się, że istotnym czynnikiem tych ocen jest niewystarczająca łączność pomiędzy radnymi a mieszkańcami. Ordynacja proporcjonalna zaciera poczucie tego związku. Poszczególne osoby, głosząc na listę, nie wie, który konkretnie radny reprezentuje jej interesy. Jednocześnie zmniejszenie liczby radnych spowodowało ograniczenie reprezentatywności radnych. Obecnie liczba radnych jest mniejsza niż liczba wsi i miejscowości, co powoduje, że mieszkańcy wielu z nich nie są reprezentowani we władzach gmin i powiatów. Słabe zainteresowanie radnych częstymi kontaktami ze swymi wyborcami, pogłębia ten problem. Tymczasem samorządność nie może istnieć, jeśli mieszkańcy i ich interesy nie są w odpowiedni sposób reprezentowani we władzach samorządowych.

Komentarze respondentów:

- *Wójt/burmistrz, chociaż wybierany jest w wyborach bezpośrednich również w oparciu o głoszony program swych przyszłych działań, to realizacja tego programu w pełni zależna jest od uchwały budżetowej, którą podejmują radni.*
- *Właściwe zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej wymaga czasem działań niestandardowych oraz większej swobody w podejmowaniu decyzji przedstawiciela organów wykonawczych.*
- *Samorządność powinna cechować się samodzielnością w podejmowaniu decyzji dotyczących kierunków rozwoju gmin. Jednak zbyt często przedstawiciele samorządu czują się ograniczani przez ustawy, stale nowe obowiązki oraz rady gminy i miasta.*
- *Za często kolejne ustawy narzucają zbyt szczegółowy tryb realizacji zadań, nie dając przy tym możliwości uwzględnienia specyfiki uwarunkowań lokalnych. Każda samorządowa wspólnota lokalna różni się potrzebami i tu władze miejscowe powinny mieć więcej swobody w rozwiązywaniu spraw lokalnych.*

9. Zdolność społeczności lokalnych do praktycznej realizacji zasad samorządności

Samorząd ma sens tylko wtedy, gdy istnieją społeczności zdolne do samodzielnego wyznaczania celów rozwoju i dróg ich osiągnięcia, a także do kontroli polityki prowadzonej przez wybrane przez siebie władze. Istnieje powszechny pogląd, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest u nas opóźniony w stosunku do postępu w innych dziedzinach życia. Jest to zrozumiałe, gdyż przekształcenia społeczne wymagają niewspółmiernie dłuższego czasu niż zmiany legislacyjne, czy gospodarcze. Jednak należy postawić pytanie: czy stanowi to barierę dla rozwoju samorządności? W opinii respondentów nie zachodzi takie niebezpieczeństwo. Aż 72% respondentów stwierdza, że społeczność ich gmin, powiatów i województw jest zdolna do świadomego podejmowania decyzji, dotyczących rozwoju i rozwiązywania problemów lokalnych. Oczywiście można przypuszczać, że lokalni liderzy mają tendencje do przyznawania wyższych ocen swoim społecznościom, niż na to zasługują. Jednak inne zjawiska wskazują, że rzeczywiście następuje proces utożsamiania się ludzi ze swymi



miejscowościami, a administracja samorządowa spełnia pozytywną rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W badaniu panelowym, przeprowadzonym w roku 2007 przez Stowarzyszenie Klon/Jawor tego zdania było 68% liderów organizacji pozarządowych. Można więc wyrazić pogląd, że samorząd stwarza odpowiednie warunki do udziału społeczności lokalnych w życiu publicznym.

Istnieje jednak obawa, czy owo utożsamianie z miejscowością przekłada się na wzrost udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Respondenci twierdzą, że obecny model ustrojowy taką możliwość daje. Taką opinię wyraża 82% badanych, a jedynie 15% jest przeciwnego zdania. Jednak obserwacje wskazują, że stan w tej dziedzinie nie jest satysfakcjonujący. A więc jeśli społeczności są zdolne do udziału w życiu publicznym i ustrój daje im takie możliwości, to nasuwa się pytanie o przyczyny niewystarczającej motywacji mieszkańców do udziału w sprawowaniu władzy publicznej.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest warunkiem rozwoju samorządności. Jednocześnie społeczeństwo takie nigdy nie powstanie, jeśli nie będzie miało możliwości rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym.

Komentarze respondentów:

- *Społeczność lokalna ma możliwość wpływania na decyzje władz poprzez takie instrumenty jak: wybór swoich reprezentantów do organów JST, poprzez zgłaszanie wniosków i postulatów wybranych radnych, wstęp na sesje rad oraz udział w konsultacjach społecznych i referendach lokalnych.*
- *Społeczność lokalna raczej jest zdolna do podejmowania decyzji dotyczących rozwiązywania problemów lokalnych, gdy chodzi o bezpośrednie działanie, czego dowodem jest aktywność w kontaktach z przedstawicielami władz dzielnic i rady miejskiej oraz każdorazowo w licznych akcjach konsultacji społecznych. Raczej nie, gdy chodzi o działanie pośrednie poprzez organy uchwałodawcze, bowiem wytypowani przez partie polityczne radni wsłuchują się w głos swych władz.*
- *Aby mieszkańcy mogli istotnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji organów uchwałodawczych samorządu - należy wprowadzić wybory w okręgach jednomandatowych, gdzie wybierany przedstawiciel odpowiada bezpośrednio przed wyborcami, a nie przed partią polityczną, która go umieściła na liście wyborczej.*
- *Radni nie odpowiadają przed mieszkańcami lecz przed kierownictwem partii politycznej, która ich desygnowała na odpowiednie miejsce na liście wyborczej. Tak się dzieje w większości samorządów zwłaszcza szczebla powiatowego i wojewódzkiego*
- *To zależy wyłącznie od samych mieszkańców, ich zaangażowania i chęci działania. Ustrojowo jest wszystko uregulowane prawidłowo, problemy są z mentalnością. Samo powstanie organizacji pozarządowej to jeszcze za mało. Potrzebne jest zrozumienie, po co ta organizacja istnieje.*
- *Większość mieszkańców jest słabo zainteresowana sprawami samorządu. Zdecydowana większość z nich interesuje się jedynie sprawami, które ich bezpośrednio dotyczą. Z doświadczenia wynika, że zdolność i przede wszystkim chęć do podejmowania decyzji ma może kilka procent mieszkańców.*
- *Szczególnie w większych samorządach, istnieje zbyt niskie zainteresowanie społeczności lokalnej rozwojem gminy oraz rozwiązywaniem lokalnych problemów.*
- *Tylko w najmniejszych gminach społeczność lokalna jest zdolna do świadomego podejmowania decyzji. Mieszkańcy małej gminy przy pełnej mobilizacji wokół danego problemu są zdolni do rozwiązywania problemów gminy. Na co dzień, społeczna aktywność jest jednak bardzo mała.*



10. Partie polityczne na szczeblu lokalnym

Istnienie partii politycznych stanowi nieodłączny element demokracji. W ostatnim jednak okresie opinia publiczna coraz silniej negatywnie ocenia działalność partii, szczególnie na szczeblu lokalnym, gdzie rzadko partie przedstawiają alternatywne programy rozwoju danej miejscowości. Rozgrywki personalne wewnątrz partii, przenoszone do władz lokalnych, podważają zaufanie społeczeństwa do wybranych przez siebie władz. Wymiana władz jest zjawiskiem groźnym nie ze względu na negatywne oceny ich działalności, lecz jako skutek konfliktów wewnątrzpartyjnych. Nieformalne wpływy na decyzje personalne i finansowe, ten brak zaufania pogłębiają. Problem zbytniego upartyjnienia administracji lokalnej jest powszechnie podnoszony. Zarządzanie jednostkami samorządowymi, ich administracją i gospodarką jest zbyt często traktowane jako łup, należny zwycięzcy w wyborach.

Spółeczności lokalne w dużej części nie identyfikują się z partiami i nie traktują ich jako swoich reprezentacji. Znajduje to odbicie w powszechnym zjawisku tworzenia niezależnych komitetów wyborczych, ukrywających swe afiliacje partyjne. Kandydaci uważają, że podkreślanie swych związków z partiami politycznymi jest obciążeniem w oczach wyborców.

Ta opinia znalazła potwierdzenie w naszej ankiecie. 57 % respondentów ocenia negatywnie działalność partii na szczeblu lokalnym, a jedynie 22% daje pozytywną ocenę.

Zdaniem respondentów:

- *W organach władzy na szczeblu gminy (zwłaszcza w małych gminach) dominuje tzw. „gospodarskie” postrzeganie rzeczywistości i to jest cenne w małych środowiskach. Nadmierne upolitycznianie problemów w takim środowisku nie przynosi dobrych skutków.*
- *Mieszkańcy wybierając lokalnych przedstawicieli władz samorządowych, kierują się oceną ich faktycznej aktywności, osobowości, dostępności a nie przynależnością partyjną.*
- *Działania partii politycznych na szczeblu lokalnym winny przedstawiać alternatywne drogi rozwoju i alternatywne programy odpowiadające interesom mieszkańców. Partie polityczne powinny rozwiązywać ważne sprawy w imię interesów mieszkańców, a nie jak jest to odbierane przez społeczeństwo, jako walka polityczna.*
- *Partie poprzez desygnowanych przedstawicieli realizują interesy danej partii politycznej, które często z punktu widzenia władz centralnych danej partii są sprzeczne z interesem lokalnej społeczności.*

W ciągu całego dwudziestolecia proces upartyjnienia postępował i postępuje nadal. Można to zaobserwować na przykładzie ordynacji wyborczej. O ile w pierwszej ordynacji zgłaszać kandydatów mogły tylko komitety mieszkańców, to sukcesywnie nie tylko nadano te uprawnienia również partiom politycznym, ale uzyskały one istotne przywileje. Można chociażby wspomnieć o tym, że kandydatów partii ogólnokrajowych mogą zgłaszać krajowe komitety wyborcze, całkowicie oderwane od lokalnych społeczności.

Partie polityczne muszą zmienić formy swego działania na szczeblu lokalnym, jeśli chcą cieszyć się zaufaniem społecznym. Ich rolą jest przedstawianie mieszkańcom alternatywnych programów rozwoju poszczególnych miejscowości, a nie przenoszenie na szczebel lokalny hasła i problemów ogólnokrajowych niemających związku z zakresem działania władz lokalnych.



11. Jednostki samorządowe są związkami mieszkańców

Gminy, powiaty i województwa są związkami swych mieszkańców, które mają zarządzać sprawami lokalnymi w interesie swoich mieszkańców. Interes mieszkańców powinien, więc być podstawowym celem tych jednostek, działających oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Ludność wybierając swe władze, musi mieć pełne zaufanie, że będą one działać w ich interesie, a nie w imię interesów partii politycznych czy innych grup, albo wprost interesów osobistych. Problem zaufania stanowi fundament samorządności. Z szeregu przeprowadzonych rozmów zarysowują się problemy, na które należy zwrócić uwagę, choć występują one sporadycznie.

Podstawą zaufania musi być właściwa komunikacja społeczna, a więc informowanie mieszkańców o swoich działaniach i pełna przejrzystość przesłanek wszelkich decyzji. Jawność decyzji i efektywna kontrola społeczna muszą się stać powszechnymi.

Interes gminy czy innej jednostki samorządowej nie może być przeciwstawiany interesom mieszkańców, jeśli ten ostatni nie narusza obowiązującego prawa. Samorząd jest po to, aby dbać o interesy ludności.

Konstytucyjna zasada pomocniczości ogranicza zakres kompetencji administracji rządowej i nakazuje przekazywanie władzom samorządowym wszystkich spraw, które mogą być przez nie załatwiane. Jednak ta sama zasada powinna obowiązywać władze samorządowe i skłaniać je do decentralizacji swych własnych kompetencji jednostkom pomocniczym, będącym bliżej obywateli. Zbyt często obserwuje się jednak tendencje do centralizacji kompetencji w ramach poszczególnych jednostek. Szczególnie uwypukla się to w wielkich miastach.

Wreszcie biurokratyzacja postępowań administracji lokalnej, przedłużanie postępowań, niechęć do podejmowania decyzji stwarzają niedobry klimat społeczny.

W ramach więc dyskusji o szansach i barierach samorządności należy zwrócić uwagę na problemy relacji władz lokalnych z mieszkańcami i na konieczność pogłębienia ich zaufania do swych, wybranych przedstawicieli.

Zadaniem niniejszego opracowania jest próba zidentyfikowania podstawowych barier rozwoju samorządności. Przedstawione tu problemy wymagają jeszcze dalszej weryfikacji i podjęcia prac nad kierunkami ich likwidacji.

Występujące bariery te mają bardzo zróżnicowany charakter. Jedne wynikają ze zjawisk zachodzących w otoczeniu jednostek samorządowych. Można tu wymienić brak wizji państwa, niewłaściwy tryb stanowienia prawa i niekorzystne jego interpretacje, stałe tendencje centralistyczne poszczególnych ministerstw, ograniczanie swobody działalności gospodarczej i niedostatek środków finansowych. Usunięcie tych barier lub co najmniej minimalizacja ich negatywnych oddziaływań wymaga debaty ustrojowej, nowelizacji regulacji prawnych i zweryfikowania kryteriów, na których instytucje nadzoru opierają swe decyzje.

Jednak uchwalanie tylko nowych ustaw sprawy nie rozwiąże. Już obecnie gospodarka polska jest przeregulowana. Wprowadzanie więc nowych uregulowań może spowodować dalsze utrudnienia. Ogromne zróżnicowania warunków i potrzeb, istniejących w poszczególnych gminach, miastach i



regionach, powoduje, że praktycznie nie ma możliwości, aby centralnie uregulować wszystkie problemy. Samorządność wymaga pozostawienia władzom lokalnym możliwości określania sposobów rozwiązywania własnych problemów, w nawiązaniu właśnie do lokalnych potrzeb i warunków.

Istnieją również bariery wymagające działań, które powinny być podjęte z własnej inicjatywy władz samorządowych lub ich przedstawicieli. Byłoby najwłaściwiej gdyby rozwiązania takich spraw, jak organizacja współpracy między jednostkami, problemy ustroju wewnętrznego czy zagadnienia kadr administracji samorządowej były wypracowane przez same samorządy, a nowelizacje prawne, jeśli byłyby potrzebne, były realizacją ich postulatów. O rozwój samorządności muszą zadbać same samorządy. Nikt inny w tym ich nie zastąpi.

Wreszcie trzecia grupa, to sprawy związane z rozwojem społeczności lokalnych. Bardzo wyraźnie widać już istotny postęp w tej dziedzinie. Ale ciągle rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest opóźniony w stosunku do przemian w innych dziedzinach. Jednak jego nie można przyspieszyć drogą ustawową. Trzeba równolegle działać na wielu płaszczyznach, rozwijając dotychczasowe formy i tworząc nowe. Trzeba wzmacniać wychowanie obywatelskie w szkołach, uczyć i zachęcać młodzież do udziału w życiu publicznym, rozwijać organizacje obywatelskie i wspierać ich aktywność, wzmacniać komunikację społeczną między radnymi a mieszkańcami, rozwijać udział obywateli w kontroli społecznej władz. Te różnorodne formy działań wymagają współdziałania centralnych organów państwa, samorządów, szkół, organizacji i grup obywatelskich. Muszą być realizowane na terenie całego kraju, w nawiązaniu do lokalnych potrzeb i warunków. Ale aby były skuteczne muszą uzyskać odpowiednią rangę i właściwe znaczenie polityczne. Niezbędna jest odpowiednia inicjatywa i silne wsparcie.

Odbudowa samorządu spełniła swoje cele. Dzięki decentralizacji państwa, zaangażowaniu społeczności lokalnych i efektywnej pracy władz i administracji samorządowej osiągnięto poważne sukcesy i przyspieszono rozwój kraju. Samorządność w Polsce ma szansę, aby się rozwijać i odgrywać coraz większą rolę. Jednak, aby te szanse wykorzystać w pełni, konieczna jest poważna refleksja nad występującymi barierami i podjęcie działań dla ich usunięcia.