

WSTĘP

Książka *Samorząd Terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?* powstała jako efekt badania przeprowadzonego w latach 2014–2015 przez zespół badawczy w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego celem była analiza osiągnięć samorządu terytorialnego oraz wskazanie ewentualnych błędów, jakie zostały popełnione w Polsce w procesie decentralizacji, oraz zaprezentowanie prognozy rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Badania miały na celu zweryfikowanie hipotezy, iż samorząd terytorialny w Polsce wymaga dokończenia reformy oraz ciągłej modernizacji, gdyż niedokończona reforma samorządowa negatywnie wpływa na efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego, powoduje nałożenie struktur i kompetencji oraz zwiększa koszty funkcjonowania jednostek samorządowych, z kolei konieczność modernizacji wynika ze zmieniającego się otoczenia, wiedzy wynikającej z doświadczeń innych państw oraz z nowych wyzwań, z jakimi muszą się zmierzyć wspólnoty samorządowe. Tezę pomocniczą jest założenie, że wybory samorządowe w 2014 roku potwierdziły, iż w Polsce następuje powolny rozwój społeczeństwa obywatelskiego i wzrost poczucia odpowiedzialności mieszkańców za wspólnoty lokalne. W badaniach uczestniczyli naukowcy i badacze samorządu terytorialnego z wielu ośrodków naukowych, a także studenci Koła Naukowego „Ars Politica” Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Książka składa się z czterech bloków problemowych, dotyczących: zagadnień ustroju samorządu terytorialnego, analizy reform samorządu terytorialnego w wybranych państwach, współczesnych wyzwań, z jakimi mierzą się polskie jednostki samorządu terytorialnego oraz analizy wyborów samorządowych w 2014 roku.

Blok dotyczący koncepcji ustrojowych polskiego samorządu w wymiarze historycznym i współczesnym otwiera artykuł Anny Szustek, omawiający koncepcje współczesnej ogólnopństwowej izby samorządowej, przez pryzmat dyskursu, jaki toczył się w międzywojniu na temat Naczelnej Izby Gospodarczej i senatu jako izby samorządowej. Katarzyna Obłąkowska-Kubiak w swoim artykule przybliżyła proces restytucji samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku, przedstawiając między innymi źródła koncepcji funkcjonowania samorządu i procesy, które doprowadziły do wprowadzenia obecnej formy jego działania. Jacek Wojnicki przedstawia konieczność modernizacji samorządu terytorialnego w Polsce i jej podstawowe kierunki, z uwzględnieniem poglądów i postulatów działaczy samorządowych i ekspertów w dziedzinie polityki lokalnej. Elżbieta Kornberger-Sokołowska prezentuje zasadę adekwatności do zadań – jedną z naj-

ważniejszych zasad związanych z oceną zasadności przyjętych rozwiązań instytucjonalnych w systemie finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Druga część niniejszej publikacji zawiera artykuły dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego reform w innych państwach. Andżelika Mirska dokonała przeglądu aktualnie obowiązujących w Niemczech w poszczególnych krajach związkowych rozwiązań ustrojowych dotyczących organu wykonawczego w gminie. Przedstawiła też efekty analizy frekwencji w wyborach burmistrza gminy oraz danych dotyczących ocen działania burmistrzów. Konrad Madany prezentuje proces rozwoju japońskiego samorządu terytorialnego, który doprowadził do obecnej formy jego funkcjonowania. W artykule zawarto cenne informacje dotyczące podstaw prawnych, struktury i szczebli samorządu terytorialnego oraz przedstawiono wyzwania, przed którymi stoi samorząd terytorialny Japonii obecnie. Izolda Bokszczanin omawia system powszechnych i bezpośrednich wyborów organów wykonawczych gminy we Włoszech, z uwzględnieniem perspektywy normatywnej i funkcjonalnej. W artykule dokonano analizy skutków wprowadzenia (w 1993 roku) systemu bezpośredniej elekcji organu wykonawczego gminy.

Trzeci blok jest próbą przedstawienia współczesnych wyzwań polskiego samorządu terytorialnego. Michał Brzeziński prezentuje istotne wyzwanie dla samorządu gminnego, jakim jest zarządzanie kryzysowe, dokonując opisu jego organizacji, zadań i sposobów finansowania. Mateusz Jęczarek z kolei zwraca uwagę na zjawisko partykularyzmu lokalnego, który w ocenie autora może stanowić barierę rozwoju lokalnego, ale i czynnik prowadzący do coraz większej niewydolności jednostek samorządu terytorialnego oraz do wzrostu ich uzależnienia od władz centralnych. Kamil Mrocza przedstawił między innymi teoretyczne i prawne podstawy zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego oraz wyniki i analizę badań na temat dokonywania ocen okresowych pracowników i poziomu zarządzania kadrami w jednostkach samorządowych. Tematem artykułu Konrada Różowicza jest problematyka realizacji zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Autor zwraca uwagę na konieczność zmiany w podejściu do stosowania instrumentów zamówień, poprzez nakierowanie działań na osiągnięcie odpowiednich rezultatów.

W czwartej części niniejszej publikacji zawarto artykuły opisujące niektóre z aspektów wyborów samorządowych w Polsce przeprowadzonych w 2014 roku. Paweł Krężołek dokonał analizy wykorzystywania Internetu w tej kampanii wyborczej w celu dotarcia do wyborców. Bartosz Celejewski, analizując wyniki wyborów samorządowych 2014, skupił się między innymi na miastach prezydenckich, weryfikując założenie o wzroście niepartyjnego przywództwa w miastach. Ponadto, na podstawie wyników wyborów do sejmików wojewódzkich, sporządził hipotetyczny podział mandatów w sejmie. Autorki tekstu *Prezydent na lata? Analiza włodarzy miast przed wyborami oraz po wyborach samorządowych w 2014 roku*, Ewa Modrzejewska, Anna Konczewska i Małgorzata Łubik, włączyły się w dyskusję dotyczącą kadencyjności na stanowiskach wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Kolejny arty-

kuł opracowali członkowie Koła Naukowego „Ars Politica”: Amanda Dziubińska, Emma Drabarek, Daria Zyśk, Konrad Gałuszko, Marcin Ołdakowski, a jego tematem jest udział młodych ludzi w wyborach samorządowych w 2014. Przedstawiono poziom i znaczenie uczestnictwa młodych Polaków w wyborach samorządowych oraz wskazano na przyczyny bierności politycznej cechującej tę grupę wiekową.

Wnikliwa analiza wskazanych problemów pozwoliła na sformułowanie istotnych konkluzji i wniosków. W bloku pierwszym, który dotyczył koncepcji ustrojowych polskiego samorządu w wymiarze historycznym i współczesnym, przyjęto, że:

- Atutem koncepcji ogólnopolskiej izby samorządowej z udziałem w procesie stanowienia prawa jest umożliwienie samorządom możliwości realnego oddziaływania na kształtowanie prawnych podstaw ich działalności. Także i to, iż konsekwencją byłaby dalsza decentralizacja. Jednakże koncepcja ta może być ona równie atrakcyjna, co niebezpieczna. Skutkiem mogłoby być bowiem osłabianie władzy centralnej i tym samym otwarcie drogi do Polski dzielnicowej. O efektach takiego rozwiązania zdecydowałoby zwłaszcza to, jakie kompetencje taka ogólnopolska izba samorządowa otrzymałaby w zakresie ustawodawstwa oraz w jakim zakresie przedmiotowym mogłaby partycypować w powstawaniu nowego prawa. (Anna Szustek)
- Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce spowodowała, iż relacje pomiędzy podmiotami ustroju państwa polskiego nie opierają się, tak jak w PRL, na zależności hierarchicznej, co oznacza konieczność zachowania we współpracy pomiędzy nimi zasad wzajemnego szacunku, otwartości, umiejętności godzenia interesów. Ich współdziałanie oznacza wspólne tworzenie polityki rozwoju i wymaga mądrego zarządzania oraz kompetentnych, profesjonalnych kadr. Zarządzanie jednostkami samorządowymi wymaga coraz większej wiedzy, dostosowania do wyzwań współczesnego świata. Konieczne jest prowadzenie mądrych wieloletnich polityk rozwoju, zarządzanie strategiczne w perspektywie długookresowej. Krótkoterminowe administrowanie straciło już rację bytu. (Katarzyna Obłąkowska-Kubiak)
- Potrzeba modernizacji struktury i funkcjonowania instytucji samorządowych wynika z licznych obserwacji i analiz. Wśród podnoszonych w debacie publicznej zagadnień do najważniejszych należą:
 - kwestia współdziałania organów wykonawczych i stanowiących – oba rodzaje mają mandat z bezpośrednich (odmiennych) elekcji, mają zatem szeroką legitymację wyborczą; w tym kontekście pojawia się również zagadnienie ograniczenia kadencyjności wyboru organów wykonawczych w samorządzie lokalnym;
 - dokończenie reformy na szczeblu regionalnym poprzez urzeczywistnienie roli samorządu jako swoistego „gospodarza terenu” – czemu służyć miałoby wzmocnienie uprawnień marszałka województwa i ograniczenie kompetencji wojewody do funkcji nadzorczych oraz z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego; w tym kontekście zgłaszany jest – na razie

- nieśmiało – postulat dotyczący bezpośrednich wyborów marszałków województwa;
- rozszerzenie partycypacji obywatelskiej we wspólnotach – co oznaczałoby swoje „uobywatelnienie samorządu”;
 - potrzeba znacznej popularyzacji inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
 - dokonanie dalszej decentralizacji finansów państwa, w dwóch wariantach: albo poprzez wprowadzenie swego PIT na szczeblu lokalnym (przede wszystkim gminnym), albo poprzez zwiększenia udziału szczebli gminnego i powiatowego w dochodach podatkowych z tytułu PIT oraz CIT;
 - usprawnienie wykonywania zadań publicznych poprzez wypracowanie mechanizmu (głównie finansowego) skutkującego bądź łączeniem mniejszych jednostek lokalnych, bądź (w wersji mniej radykalnej) wspólnym świadczeniem usług komunalnych;
 - konieczność zmiany ordynacji wyborczej poprzez wprowadzenie mechanizmów rywalizacji w ramach systemu większościowego. (Jacek Wojnicki)
- Realizację zasady adekwatności środków do zadań zabezpieczają mechanizmy, które działają bądź *ex ante*, bądź *ex post* – prymat tych pierwszych wynika z faktu, iż to przede wszystkim na etapie projektowania i wprowadzania zmian systemowych w finansach publicznych konieczne jest – i decydujące dla ich efektów – dokonywanie wszechstronnej analizy skutków finansowych, w tym tych dotyczących budżetów samorządowych. Ponadto w toku realnej działalności uzgodnieniowej należy uwzględnić punkt widzenia prezentowany przez reprezentatywne organizacje zrzeszające samorządy terytorialne. Ustawodawca nie może być uwolniony od podejmowanych wysiłków, aby już na etapie tworzenia prawa dążyć do jak najlepszej realizacji zasady adekwatności. Trybunał Konstytucyjny nie zwalnia prawodawcy z odpowiedzialności za odpowiednie ukształtowanie systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. (Elżbieta Kronenberg-Sokołowska)
- Rozważania zawarte w bloku drugim, omawiającym funkcjonowanie samorządu terytorialnego i jego reform w innych państwach, opatrzone następującymi konkluzjami:
- W niemieckim systemie komunalnym dokonano wzmocnienia pozycji ustrojowej burmistrza poprzez wprowadzenie bezpośredniego wyboru tego organu. Praktykowany jest on na terytorium całego państwa niemieckiego (z nielicznymi wyjątkami, gdzie wyboru dokonuje rada gminy). Efektem jest niewątpliwie również rozszerzenie partycypacyjnych możliwości mieszkańców wspólnot. Ta „rewolucyjna” modyfikacja nie została jednak oceniona jednoznacznie pozytywnie. Wśród politologów niemieckich przeważają bowiem opinie krytykujące nagły charakter zmiany sposobu wyboru organu wykonawczego, a dominującą rolę burmistrza w systemie komunalnym postrzega się jako potencjalnie dysfunkcyjną. (Andżelika Mirska)

- Współczesny samorząd terytorialny Japonii ma silne umocowania prawne i wysoki stopień samodzielności, co jest efektem wielowiekowej ewolucji całego systemu administracji publicznej. Krótki okres demokratyzacji w epoce Taishō (początek XX wieku) wydaje się sugerować kurs, w jakim w sposób naturalny zmierzał rozwój japońskiej administracji. Lata siedemdziesiąte zapoczątkowały trudności ekonomiczne, ale też okres szerszej dyskusji nad samorządem terytorialnym. W trudnej sytuacji władze lokalne wyróżniały się inicjatywą i zdobywały zaufanie społeczne, co przyniosło sukcesywny wzrost ich prestiżu i pozycji. W roku 2000 uchwalono przełomowe dla administracji samorządowej regulacje, formalnie likwidując stosunek podległości wobec podmiotów rządowych, na jego miejsce tworząc system oparty na równorzędności. (Konrad Madany)
- System bezpośredniej elekcji organu wykonawczego gminy funkcjonuje we Włoszech od ponad 20 lat, wnioski z analizy włoskich doświadczeń wskazują, iż reforma przyniosła efekty pozytywne, aczkolwiek nie wszystkie zamierzenia zostały osiągnięte. Wnioski z tych doświadczeń stanowią punkt wyjścia do szerszej, ogólniejszej refleksji oraz ewaluacji tego rodzaju projektów modernizacji systemów rządzenia. Ustalenia dotyczące włoskiej praktyki pozwalają umiejscawiać je w kontekście porównawczym – w kilku innych państwach europejskich były bowiem w tym okresie wprowadzane podobne rozwiązania. Wyraźnie zarysował się mechanizm dyfuzji idei i wzorów, które następnie, poddawane akomodacji do narodowych systemów ustrojowych, lokowane były w zróżnicowanych ramach i formach instytucjonalnych. W tym kontekście można postrzegać również rozwiązania przyjęte w Polsce w 2002 roku. (Izolda Bokszczanin)

Współczesnymi wyzwaniem dla polskiego samorządu terytorialnego omawianymi w bloku trzecim są:

- Problem uznania budżetów gmin za podstawowe źródło finansowania zarządzania kryzysowego, co dla gmin stanowi kolejny, przykry obowiązek. Takie stanowisko może zaprzepaścić szansę na rozwój lokalnego zarządzania kryzysowego, w szczególności na zbudowanie nowej świadomości społecznej, uwrażliwiającej członków społeczności lokalnych na problemy związane z szeroko rozumianymi sytuacjami kryzysowymi. (Michał Brzeziński)
- Jednym ze sposobów na poprawę sytuacji jednostek samorządu terytorialnego mogłyby być związki międzygminne lub powiatowe, które wykonywałyby wspólne zadania. Dzięki nim mogłoby dojść do zredukowania kosztów niektórych zadań realizowanych przez mniejsze jednostki, które mają ograniczone środki do ich realizacji. Mimo oczywistych korzyści płynących z tego rozwiązania, nie jest ono bardzo popularne wśród jednostek samorządu terytorialnego. (Mateusz Jęczarek)
- Wdrażanie nowoczesnych narzędzi zarządzania wymaga przekonania lokalnych politycznych decydentów do wynikających z nich korzyści. Jediną metodą osiągnięcia tego jest stałe podnoszenie ich świadomości i wiedzy

poprzez udział w szkoleniach, konferencjach i spotkaniach eksperckich oraz równoległe presja ze strony obywateli. Społeczna świadomość marnotrawienia publicznych pieniędzy na zatrudnianie nieefektywnych i niekompetentnych pracowników, powiązana z możliwością oddziaływania na decydentów w procesie wyborczym, powinna przyczynić się do modernizacji sposobu zarządzania kadrami urzędniczymi na każdym poziomie administracji terytorialnej. Proces ten nie jest ani krótkotrwały, ani prosty do realizacji, jednak optymalizacja sposobu świadczenia usług na rzecz obywateli jest jedynym możliwym kierunkiem działania. (Kamil Mroczka)

- Odejście od kultury stosowania przepisów na rzecz kultury osiągania rezultatów jest wyzwaniem i postulatem wobec polskiego samorządu. Podejście menedżerskie z całą pewnością umożliwi realizację szeroko zakreślonych celów stawianych zamawiającym wydatkującym środki publiczne. Uwzględnienie interesu publicznego w wydatkowaniu środków powinno być postrzegane nie tylko poprzez pryzmat konstytucyjnych celów funkcjonowania samorządów terytorialnych, ale także poprzez jak najlepsze realizowanie zadań. Zmiana optyki przeprowadzania zamówień publicznych uprawdopodobni poprawę jakości życia członków wspólnoty, co w dalszej perspektywie skutkować będzie zwiększeniem jej konkurencyjności oraz pozyskaniem większej liczby zewnętrznych inwestorów. Konieczne jest również uwzględnianie innych aniżeli legalność kryteriów przeprowadzania zamówień, takich jak oszczędność, efektywność i sprawność, a rozszerzenie katalogu mierników powinno dotyczyć także organów kontrolujących działania samorządów. (Konrad Różowicz)

Konkluzje ostatniej części poświęconej wyborom samorządowym z 2014 roku są następujące:

- Motorem napędowym e-kampanii w Polsce są nadal kampanie indywidualne kandydatów, a nie partii. Polskie partie uczą się od swoich kandydatów, to u nich często mogą zaobserwować nowe trendy w marketingu i PR. Odróżnia to polskie kampanie od tych na Zachodzie, gdzie to partia jako instytucja narzuca nowe trendy komunikacji politycznej w sieci. (Adrian Krężolek)
- Po ostatnich wyborach samorządowych pozycja niepartyjnych prezydentów miast osłabła – nastąpiła raczej korekta współczynnika reelekcji niż zmiana trendu we władzy lokalnej. Jednoosobowe przywództwo w głównych partiach parlamentarnych ogranicza możliwości wyłonienia się liderów lokalnych z wewnętrznych struktur partyjnych. (Bartosz Celejewski)
- Tendencja reelekcji samorządowej gminnej władzy wykonawczej jest wciąż dominująca, co jest podstawowym argumentem zwolenników wprowadzenia limitu sprawowanych kadencji i podstawą wniosków o negatywnych konsekwencjach tego zjawiska. Analiza danych jednakże wskazuje, że w wypadku prezydentów miast wzrasta liczba debutantów na tym stanowisku, są oni też młodszy w porównaniu z poprzednią kadencją. Jednocześnie ci młodszy mają doświadczenie samorządowe. Naturalna zmiana lidera następuje najczęściej

przy starcie wóldarza na trzecią kadencję. Szanse na reelekcję osłabiają wyższa frekwencja i większa liczba rozpoznawalnych kontrkandydatów. W ośrodkach miejskich odnotowuje się niższą frekwencję, zatem przyciągnięcie i zaangażowanie każdego wyborcy, który do tej pory nie głosował, może osłabić dotychczas rządzącą władzę. (Ewa Modrzejewska, Anna Konczewska, Małgorzata Łubik)

- Frekwencja wyborcza w Polsce w przedziale wiekowym 18–24 jest jedną z najniższych frekwencji w kraju i w Europie. W 2014 roku po raz kolejny młodzi Polacy wręczyli „żółtą kartkę” rządzącym politykom – uczynili to w dwojaki sposób: albo w ogóle nie poszli zagłosować, albo też zagłosowali wyraźnie na „nie” wobec politycznego establishmentu (jak wynika z badań, w tej grupie występował duży odsetek głosujących na komitety lokalne i spory odsetek celowo oddanych głosów nieważnych). Główne powody sprzeciwu młodych wyborców to chęć kontestacji konstrukcji polskiej sceny politycznej i brak odpowiedniej oferty programowej nakierowanej na potrzeby tej grupy wiekowej. Niewykluczone, że wzrasta także świadomość, iż władze samorządowe powinny skupiać się na problemach danej społeczności, a nie na rywalizacji polityczno-partyjnej. Dysonans między aktywnością młodych w przestrzeni publicznej a nieuczestnictwem w akcie głosowania wynika zapewne z takich czynników, jak: wciąż dominujące upolitycznienie samorządów (zwłaszcza sejmików wojewódzkich), brak zainteresowania partii politycznych młodymi wyborcami (co wykazała analiza programów wyborczych kandydatów do organów wykonawczych) oraz niewystarczający poziom społeczeństwa obywatelskiego. Brak edukacji obywatelskiej, brak podstawowej wiedzy o złożoności zjawisk i procesów społecznych zachodzących we współczesnym świecie – ma to bezpośrednie przełożenie na niską aktywność wyborczą i chwiejność postaw młodych Polaków. (Amanda Dziubińska, Emma Drabarek, Daria Zyśk, Konrad Gałuszko, Marcin Ołdakowski)

* * *

Prezentując czytelnikom niniejszy zbiór tekstów, ich autorzy włączają się do niezwykle ważkiej debaty na temat rozwoju polskiej demokracji, skupiając się na horyzontalnym, obywatelskim jej wymiarze. Trzy lata, które dzielą moment publikacji od kolejnych wyborów samorządowych, powinny zbliżyć nas do odpowiedzi na pytanie o kierunek rozwoju polskiej państwowości, demokracji na poziomie kraju i wspólnot lokalnych. Zmiany na scenie politycznej, jakie zaszły w 2015 roku, będące efektem decyzji polskiego elektoratu, stanowią kolejny ważki bodziec dla naukowej aktywności, stanowiącej kontynuację tematyki naszych analiz. Dotychczasowe doświadczenia, zarówno polskie, jak i innych państw, zdają się wskazywać na konieczność skupiania się między innymi na tych mechanizmach funkcjonowania systemu państwa, które wzmacniać powinny obywatelskie zaangażowanie, poczucie wspólnotowości i odpowiedzialności.

Jolanta Itrich-Drabarek