

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Odbudowa i organizacja samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce	13
1.1. Samorząd terytorialny do 1990 roku i w okresie przełomu	13
1.2. Drugi etap reform	23
1.3. Reformy podziału terytorialnego	30
1.4. Relacje wewnątrz władzy lokalnej	44
Rozdział 2	
Reformy i trendy centralizacyjne na Węgrzech i w Polsce	57
2.1. Reformy na Węgrzech	58
2.2. Trendy centralizacyjne w Polsce	65
2.3. Poziom decentralizacji funkcjonalnej	76
2.4. Samodzielność finansowa	80
Rozdział 3	
Reformy zarządzania publicznego na Węgrzech i w Polsce	91
3.1. Główne paradygmaty reform	91
3.2. Prywatyzacja i rekommunalizacja	97
3.3. Partycypacyjne <i>governance</i>	108
Zakończenie	113
Źródła i literatura	121
Spis tabel, wykresów i map	135

Wstęp

Decentralizacja zadań i kompetencji na szczebel subnarodowy stała się w okresie kilku ostatnich dekad centralną koncepcją we współczesnym zarządzaniu publicznym i reformowaniu administracji publicznej. Proces decentralizacji widoczny był najpierw w prawie wszystkich państwach Europy Zachodniej, a następnie, na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w części państw Europy Środkowej i Wschodniej. Głównym celem reform w państwach postkomunistycznych było zerwanie z radzieckim systemem administracji terytorialnej i utworzenie demokratycznego samorządu terytorialnego. Na reformy decentralizacyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce i na Węgrzech, silny wpływ miała Unia Europejska. Mimo że nie promowała jakiegoś konkretnego modelu decentralizacji, to perspektywa przyłączenia do UE prowadziła do pewnej zbieżności w procesach decentralizacji opartych na wspólnych zasadach takich jak: odtworzenie demokratycznych instytucji na szczeblu gminnym; ustanowienie administracyjnych lub samorządowych jednostek regionalnych zdolnych do absorpcji funduszy unijnych; wprowadzenie skutecznego i efektywnego systemu lokalnego *governance*; dostosowanie świadczenia usług do wymogów UE; tworzenie jednostek do celów statystycznych (NUTS)¹. W reformach państw naszego regionu początkowo nacisk był położony na budowanie i konsolidację samorządu lokalnego. Regionalny samorząd wprowadzany był w drugiej fazie reform. Nie wszędzie go jednak wprowadzono.

Od połowy pierwszej dekady XXI wieku pojawiły się w Europie procesy recentralizacyjne, a także brak woli do pogłębiania decentralizacji. Recesja ekonomiczna wymagała zarządzania kryzysami budżetowymi, toteż uwaga zwróciła się w stronę odpowiedzialności i efektywności państwa. Władze centralne próbowały znaleźć sposoby odbudowy ich zdolności do rządzenia z poziomu centrum². Zjawisko to spotykane jest zarówno w państwach zachodnich (anglo-

¹ OECD, *Multi-level governance. Overview of OECD Country Experiences*, red. I. Chatry and C. Hulbert, OECD Publishing: Paris 2017, s. 32–33.

² I.P. Kovács, *Roots and consequences of local government reforms in Hungary*, “Revue d’études comparatives Est-Ouest” 2012, vol. 43, nr 3, s. 194–195.

saskich, skandynawskich, we Włoszech, Holandii), jak i państwach środkowej i wschodniej części Europy (Węgry, Polska, Łotwa, Czarnogóra, Rosja). Koncepcja neoweberowskiego państwa postuluje ponowne wzmocnienie zdolności sprawczej i sterującej państwa osłabionej postępującą globalizacją, wzrostem znaczenia korporacji międzynarodowych, powstaniem ponadnarodowych podmiotów, takich jak UE, oraz decentralizacją³. Juraj Nemeč i Michiel S. de Vries zwrócili uwagę, że chociaż Europa jest najbardziej rozwiniętą częścią świata z punktu widzenia demokracji lokalnej, to obecnie wiele państw wskazuje na zagrożenia demokracji lokalnej, takie jak kryzys finansowy, który znacząco zmniejszył poziom dostępnych środków finansowych dla samorządów oraz trend ku recentralizacji inicjowany głównie przez rządy narodowe, redukujący kompetencje samorządu w wielu obszarach i ograniczający samodzielność w prowadzeniu polityk lokalnych. Zagrożenia te są szczególnie niebezpieczne w państwach postkomunistycznych, gdzie demokracja lokalna nie ma długich tradycji i nadal potrzebuje działań w celu jej utrzymania i doskonalenia⁴.

Centralizacja i decentralizacja są często stosowanymi pojęciami dla określenia relacji między rządem centralnym a samorządem terytorialnym. Są też często używanymi pojęciami w tej pracy. Dlatego zasadne jest przytoczenie ich definicji. Według Huberta Izdebskiego, centralizacja jest rozumiana jako „proces ograniczania przez władze centralne samodzielności podmiotów terytorialnych i innych podmiotów korzystających z tego aspektu samorządności oraz jako rezultat tego procesu, polegający na braku w systemie władz i instytucji publicznych podmiotów, które by nie podlegały osobowo lub służbowo władzom lub instytucjom centralnym”⁵. Decentralizacja stanowi przeciwieństwo centralizacji, jest to zatem „proces ograniczania pełnego podporządkowania władzom i instytucjom centralnym, jak również rezultat tego procesu”⁶. Decentralizacja oznacza zatem ustawowe przekazanie organom zdecentralizowanej władzy publicznej zadań, kompetencji i środków będących dotychczas w dyspozycji władzy publicznej szczebla centralnego (wyższego). Przy decentralizacji nie chodzi tylko o przekazanie kompetencji, ale także o stosunki między organami wyższego i niższego stopnia⁷. Zadania i kompetencje wykonywane są w imieniu własnym i na własną odpowie-

³ M. Oramus, *Neoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1(52), s. 45–46.

⁴ J. Nemeč, M.S. de Vries, *Local Government Structure and Capacities in Europe*, “Public Policy and Administration” 2015, vol. 14, nr 3, s. 263–264.

⁵ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2012, s. 15.

⁶ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej...*, s. 15.

⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa: LexisNexis Polska Sp. z o.o. 2012, s. 95.

działność podmiotów zdecentralizowanej władzy publicznej. Wymaga to przyznania tym podmiotom osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej. Organy nadrzędne w systemie decentralizacji nie mogą ingerować ani w sprawy kadrowe ani w kwestiach załatwienia konkretnej sprawy. Mogą jedynie w zakresie określonym prawem kontrolować i nadzorować działalność organów niższego rzędu. Istotnym elementem definicyjnym decentralizacji jest prawnie chroniona samodzielność podmiotów zdecentralizowanych. Samodzielność ta nie jest nieograniczona. W kategoriach prawnych ograniczają ją przepisy Konstytucji i ustaw, a w kategoriach praktycznych posiadane do dyspozycji środki oraz uwarunkowania układu politycznego, który może być w mniejszym lub większym stopniu scentralizowany⁸. Podstawową formą decentralizacji jest samorząd terytorialny. Za najważniejsze atrybuty decydujące o istocie samorządu terytorialnego należy uznać: własne organy demokratycznie wybrane, wykonywanie zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (w formach władczych i niewładczych), samodzielność i niezależność od państwa w zakresie przyznanych przez prawo kompetencji, podmiotowość publicznoprawną i cywilnoprawną, własny majątek (własny budżet i własne mienie), nadzór nad samorządem (państwo nie może wkraczać w sferę działalności samorządu poza jasno i precyzyjnie określonymi przypadkami), sądową ochronę samodzielności.

Węgry i Rzeczpospolita Polska, państwa unitarne i republiki o ustroju demokracji z systemem parlamentarno-gabinetowym, opartym na pisanej Konstytucji są miejscem ważnych doświadczeń w dziedzinie reform administracji publicznej. Po upadku komunizmu były one liderami reform ustroju społeczno-politycznego. W obu państwach wprowadzono radykalną decentralizację i ustanowiono struktury samorządu terytorialnego. Wraz z reformami ustrojowymi, wprowadzaniem rządów prawa (w weberowskim sensie) zaczęły przenikać z państw zachodnich nowe trendy w zarządzaniu publicznym. Do niedawna Węgry i Polska zaliczane były do jednej grupy państw, określanych mianem „czempionów decentralizacji” i sytuowanych w pobliżu państw Europy Północnej⁹. Po zwycięstwie prawicowo-konserwatywnej partii Fidesz w 2010 roku na Węgrzech zmieniono konstytucję i rozpoczęto gruntowną reformę państwa, która doprowadziła do radykalnej recentralizacji. W Polsce tendencje centralizacyjne pojawiały się od dłuższego czasu. Po objęciu władzy w 2015 roku przez prawicowo-konserwatywną partię Prawo i Sprawiedliwość w wystąpieniach polityków partii rządzącej pojawiły się liczne nawiązania do polityki węgierskiej. Wprowadzone zostały zmiany do systemu samorządowego.

⁸ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej...*, s. 16–17.

⁹ P. Swianiewicz, *Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 17.

Praca skupia się na reformach samorządu terytorialnego w Polsce i na Węgrzech. Polska i Węgry są szczególnie interesującymi państwami do prowadzenia badań porównawczych. Po pierwsze, łączy je nie tylko bliskość geograficzna i podobne uwarunkowania geopolityczne, ale również wspólne doświadczenia historyczne, tradycja, kultura i wartości. Na przestrzeni dziejów doszło do rozwinięcia przyjaznych stosunków między obu państwami, co najlepiej obrazuje przysłowie „Polak-Węgier dwa bratanki i do szabli i do szklanki”. Po upadku komunizmu szczególnie dobre relacje zostały nawiązane w okresie rządów Viktora Orbána oraz Prawa i Sprawiedliwości. Po drugie, Polskę i Węgry łączyła podobna sytuacja wyjściowa do wdrażania idei samorządności. Po trzecie, do niedawna oba państwa były liderami decentralizacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Wreszcie po czwarte, w państwach tych podejmowane reformy i zmiany w ostatnich latach wzbudziły intensywne międzynarodowe zainteresowanie i wywołały obawy dotyczące naruszenia podstawowych zasad praworządności i liberalnych wartości demokratycznych¹⁰. Interesujące jest zatem, jakie zmiany zostały wprowadzone do systemu samorządowego.

W literaturze wykorzystuje się różne wymiary samorządności w celu prowadzenia badań porównawczych. Przykładowo, Bas Denters i Lawrence E. Rose skoncentrowali się na trendach w zakresie odpowiedzialności (zadań i kompetencji), przyjmowania nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* (NPM), wykorzystywania partnerstw, wzmocnienia lokalnego organu wykonawczego (burmistrza) i lokalnego *governance* (nowych form lokalnej demokracji)¹¹. Geert Bouckaert i Sabine Kuhlmann, dokonując porównań narodowych trajektorii reform w czasach kryzysu uwzględnili następujące typy reform lokalnego sektora publicznego: terytorialne przeskalowanie; reorganizacja świadczenia lokalnych usług zarówno horyzontalna (*outsourcing* a następnie rekomunalizacja), jak i wertykalna (realokacja zadań między lokalnymi a wyższymi szczeblami władzy); reformy menedżerskie (NPM); reformy demokratyczne (partycypacyjne reformy, bezpośrednia demokracja, aktywizacja obywateli)¹². W tej pracy skoncentrowano się na następujących reformach i zmianach: reformach decentralizacyjnych, organizacji terytorialnej i reformach terytorialnych, zmianach w rela-

¹⁰ European Parliament, *REPORT on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, 24.06.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//EN> [2.01.2019].

¹¹ B. Denters and L.E. Rose, *Towards Local Governance?*, [w:] *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, red. B. Denters and L.E. Rose, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2005, s. 246–262.

¹² G. Bouckaert, S. Kuhlmann, *Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context*, [w:] *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, red. G. Bouckaert & S. Kuhlmann, London: Palgrave Macmillan 2016, s. 4–6.

acjach wewnątrz władzy lokalnej, reformach i trendach recentralizacyjnych oraz reformach zarządzania publicznego.

Podstawowym celem opracowania jest zbadanie wymienionych wyżej reform samorządu terytorialnego podejmowanych w Polsce i na Węgrzech od początku transformacji ustroju społeczno-politycznego i przez pierwsze dwie dekady XXI wieku oraz wskazanie zbieżności i rozbieżności w tym zakresie. Realizacja tego celu pozwoli dokonać oceny, czy polski i węgierski samorząd terytorialny można zaliczyć do jednego modelu systemów samorządowych. Do szczegółowych celów badawczych należy poszukiwanie odpowiedzi na pytania: Jaki jest dominujący trend rozwoju węgierskiego i polskiego samorządu terytorialnego w ostatnich latach? Jakie są przyczyny niepowodzenia decentralizacji na Węgrzech? Jak można wyjaśnić instytucjonalne trendy w systemach samorządu obu państw? Jaki model państwa wyłonił się w Polsce i na Węgrzech w wyniku reform administracji publicznej?

Hipoteza główna tej pracy zakłada, że obecnie polski i węgierski system samorządowy charakteryzuje znacząca odmienność i z tego powodu Polskę i Węgry nie można zaliczyć do jednej grupy państw o podobnym modelu samorządu. Ani polskiego, ani węgierskiego samorządu nie można również uznać jako reprezentatywnego dla całej Europy Środkowo-Wschodniej. W poszczególnych fragmentach pracy dodatkowo zbadane zostaną następujące hipotezy szczegółowe: Hipoteza pierwsza: we wprowadzaniu reform obejmujących poszczególne obszary organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w obu państwach występowały w okresie prawie trzech dekad zarówno trendy zbieżne jak i rozbieżne, wynikające z uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Hipoteza druga: w ostatnich latach dominującym trendem rozwoju węgierskiego i polskiego samorządu terytorialnego stała się recentralizacja, jednakże inna była skala tego zjawiska w obydwu badanych państwach. Hipoteza trzecia: przyczyną niepowodzenia decentralizacji skutkującego recentralizacją na Węgrzech była przede wszystkim wysoka fragmentacja szczebla gminnego, słabość finansowa, słabość szczebla pośredniego a także demokratyczny deficyt. Hipoteza czwarta: reformy administracji publicznej na Węgrzech po 2010 roku odzwierciedlają spójną wizję silnego i scentralizowanego państwa mającego zapewnić skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych. W Polsce trudno obecnie wskazać jeden organizacyjny model stanowiący spójną całość.

Struktura pracy została podporządkowana przyjętym celom badawczym. Opracowanie podzielono na trzy rozdziały. W pierwszym, omawiana jest geneza samorządu i reformy decentralizacyjne podejmowane na początku transformacji i w okresie konsolidacji. Wskazane zostały niektóre główne cechy instytucjonalne okresu komunistycznego i jego dziedzictwa, które prawdopodobnie wpłynęło

na wydarzenia w okresie transformacji. Omówiony został podział terytorialny i reformy terytorialne. Zaprezentowano również zmiany relacji wewnątrz władzy lokalnej (pozycja burmistrza i system wyborczy do organów stanowiących). W drugim rozdziale przedstawiono reformy recentralizacyjne na Węgrzech i trendy recentralizacyjne w Polsce. Dokonano również analizy zmian w poziomie decentralizacji funkcjonalnej i swobodzie działania samorządów w wymiarze finansowym.

Trzeci rozdział poświęcony jest reformom zarządzania publicznego. Reformy te były wprowadzane w wielu państwach europejskich i miały duży wpływ na reorganizację świadczenia usług publicznych. Dla lepszego zrozumienia trajektorii węgierskich i polskich reform w tym obszarze – najpierw przedstawiono zarys głównych paradygmatów zarządzania publicznego. Następnie omówiono zmiany związane z prywatyzacją usług komunalnych w węgierskim i polskim samorządzie terytorialnym oraz rekomunalizacją usług. Rozdział zamyka omówienie zmian inspirowanych partycypacyjnym *governance*. W zakończeniu zawarto odpowiedzi na pytania badawcze i odniesiono się do postawionych hipotez. Wnioski płynące z badań mogą być wykorzystane przy projektowaniu kolejnych reform oraz służyć jako przyczynek do dalszych badań nad samorządem terytorialnym i potencjalnym kierunkiem zmian.

Podstawową metodą badawczą jest komparatystyka służąca do ukazania zbieżności i rozbieżności w obrębie reform i zmian dotyczących samorządu terytorialnego. W pracy zastosowano także podejście instytucjonalno-prawne służące opisowi przemian ustrojowo-prawnych oraz analizie aktów prawnych i dokumentów, metodę historyczną przy badaniu genezy samorządu i poszczególnych procesów politycznych oraz podejście neo-instytucjonalne do wyjaśnienia reform. W pracy znalazła również zastosowanie metoda systemowa przy prezentowaniu wyników badań na tle szerszego kontekstu państw europejskich oraz jedna z metod ilościowych – statystyka opisowa.

Przy opracowaniu podjętego tematu korzystano z aktów prawnych, dokumentów, danych statystycznych (OECD, Dexia, Eurostat, GUS), monografii, artykułów naukowych i publicystycznych, materiałów pozyskanych ze stron internetowych. W polskiej literaturze mało jest opracowań porównujących samorząd terytorialny w Polsce i na Węgrzech. Na uwagę zasługuje praca Anny Czyż pt. *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, która nie obejmuje jednak okresu po 2010 roku ze względu na datę jej powstania. Spośród polskich autorów w największym stopniu wykorzystano publikacje Pawła Swianiewicza, ponadto Dawida Sześciło, Anny Czyż, Huberta Izdebskiego i Pawła Machalskiego. Wśród publikacji zagranicznych najbardziej przydatne okazały się prace takich autorów jak Ilona Pálné Kovács, Sabine Kuhlmann i Hellmut Wollmann.