

Andrzej Konrad Piasecki

Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne

PERSPEKTYWA POLITOLOGICZNA

Wprowadzenie

Książka jest próbą syntetycznego ujęcia tytułowej problematyki z perspektywy politologicznej. Oznacza to skupienie się na instytucjach, procesach, regułach i normach oraz wskazania tych najistotniejszych cech, które konstytuują istnienie samorządu terytorialnego a także wspólnot lokalnych. Zastosowany tu nowy instytucjonalizm oznacza analizę interakcji nie tylko pomiędzy instytucjami, ale również pomiędzy jednostkami a instytucjami, z podkreśleniem roli głównych aktorów, modelujących owe instytucje. Proces badawczy odbywał się poprzez podejście behawioralne, w oparciu o teorię racjonalnego wyboru (ale bez matematyzacji opisu połączonej z wykorzystaniem modeli ekonomicznych), z porządkowaniem i systematyzowaniem materiału empirycznego.

Pracę otwiera przegląd teorii systematyzujących wyniki debat i badań nad samorządem terytorialnym i wspólnotami lokalnymi. Na początku też zdefiniowany został zakres problemowy książki poprzez wyjaśnienie kluczowych pojęć, przede wszystkim tych użytych w jej tytule. Mają one charakter otwarty i umożliwiają szeroką interpretację oraz dyskusję, ale ich zastosowanie, a także kolejność nie są przypadkowe. Książka jest bowiem poświęcona przede wszystkim kwestiom samorządu terytorialnego a następnie wspólnotom lokalnym. Poruszana tu problematyka dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ale nie wszystkich wspólnot.

Pod względem terytorialnym praca obejmuje obszar Polski. Jednak funkcjonowanie naszego kraju w ramach Unii Europejskiej wymusiło również ukazanie międzynarodowej perspektywy, przede wszystkim poprzez krótką charakterystykę tytułowego zagadnienia w poszczególnych państwach UE. Pod względem chronologicznym praca skupia się głównie na aktualnej problematyce samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych. Ale i w tym wypadku niezbędne było wyjście poza ramy współczesności i ukazanie tła historycznego, zwłaszcza przełomowego momentu odrodzenia samorządu terytorialnego w 1990 r.

Szerokie spojrzenie na kwestie samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych dotyczy przemian politycznych, ustroju, władzy, gospodarowania, partycypacji obywatelskiej. Są to terminy bardzo pojemne, a zarazem mocno zróżnicowane. Każdy z nich jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Dowodem tego jest różnorodna również baza źródłowa książki. Jej charakterystykę należy zacząć od aktów normatywnych, które jednak nie zostały wyszczególnione w bibliografii i przypisach, gdyż w dobie powszechnej dostępności do Internetu wymienianie wszystkich wykorzystanych tu ustaw i rozporządzeń wydaje się nieuzasadnione. Oczywiście jest jednak, że przywoływane wielokrotnie w pełnej nazwie akty prawne są zasadniczym źródłem, zwłaszcza w rozdziałach poświęconych kwestiom ustrojowym i prawnym. Znaczna część ustaw wydana została z komentarzem, do których to opracowań nawiązuję w odsyłaczach.

W rozdziałach historycznych i politycznych wykorzystane zostały dokumenty, wspomnienia, relacje. Część z nich jest opublikowana, inne zaś wciąż czekają na opracowanie (np. niektóre materiały z Archiwum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej). W tych rozdziałach wykorzystano również szereg prac przyczynkowych oraz monografii. Aktualna problematyka samorządu i wspólnot lokalnych została zaprezentowana w oparciu o źródła bieżące: stenogramy, protokoły, dane statystyczne, artykuły prasowe, strony internetowe. Rozdziały obejmujące ekonomiczny oraz socjologiczny wymiar funkcjonowania samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych powstały na bazie opracowań dokonanych przez specjalistów z tych dyscyplin naukowych.

Niektóre źródła są wynikiem badań terenowych prowadzonych pod moim kierunkiem (np. kampanie wyborcze, gminne referenda, samorządowi liderzy, prasa lokalna). Inne z kolei powstały w trakcie współpracy z licencjatami, magistrantami i doktorantami zajmującymi się analizą różnych fragmentów lokalnej rzeczywistości. W pisaniu pracy cenne okazały się również doświadczenia wyniesione z konferencji naukowych z udziałem teoretyków i praktyków, z bezpośrednich kontaktów z samorządowcami, z szeroko pojmowanej obserwacji.

Oprócz bibliografii, źródła książki zostały ujęte w przypisach wskazujących na konkretne fragmenty materiałów, związanych z danym problemem. Ponadto każdy rozdział kończy pięciopunktowa literatura podstawowa. Są to prace stanowiące zasadniczą bazę informacyjną i komentarz dla danego tematu, a zarazem główne wskazówki bibliograficzne dla Czytelnika odczuwającego niedosyt po lekturze rozdziału.

Metodologia pracy jest równie zróżnicowana jak baza źródłowa. W części historycznej przeważa opis wynikający z dedukcyjnych badań nad materiałem źródłowym. Z kolei poprzez analizę systemową badany był układ uwarunkowań politycznych, ekonomicznych oraz społecznych w jakich funkcjonują samorządy terytorialne i wspólnoty lokalne. Wielokrotnie posłużono się komparatystyką, badaniami ilościowymi. Pojawia się też metoda badań empirycznych (obserwacja rzeczywistości), dominuje zaś synteza oparta na indukcyjnym badaniu zgromadzonego materiału cząstkowego i służąca holistycznej rekonstrukcji tytułowego zagadnienia.

Starłem się, aby konstrukcja książki była proporcjonalna i komplementarna, aby odzwierciedlała interdyscyplinarny charakter pracy, choć oczywiście historyczne i politologiczne wykształcenie determinuje ostateczny jej kształt bardziej, niż wola autora. Mam nadzieję, że niniejsza książka stanie się podstawową lekturą dla studentów oraz doktorantów zainteresowanych tematyką samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych, zwłaszcza w kontekście prac pisanych na koniec studiów pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia. Środowisko akademickie jest głównym adresatem mojej pracy. Ale starałem się też, poprzez formę, grafikę i język, aby zainteresowała ona również

samorządowców oraz innych aktywnych przedstawicieli wspólnot lokalnych. To ich działalność, zawodowa i społeczna, umożliwia powstanie tej książki.

Podsumowanie

Po obchodach dwudziestolecia zmiany ustrojowej w Polsce przyjdzie czas na świętowanie dwudziestolecia odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans pięciu pełnych kadencji samorządu gminnego oraz trzech kadencji samorządu powiatowego i regionalnego z pewnością będzie oceniony pozytywnie. Wspólnoty lokalne przeszły w tym czasie długą drogę, którą można definiować nie tylko w kategoriach transformacji, ale również emancypacji.

Różne będą mierniki przemian lokalnej i samorządowej rzeczywistości. Patrząc na nie z perspektywy uczelni warto podkreślić trwałe zakotwiczenie tej problematyki w akademickich realiach. Przedmiot „Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne” (lub o podobnej nazwie) jest stałym elementem programów studiów pierwszego stopnia na wielu kierunkach nauk społecznych. Kontynuacja i specjalizacja w tym zakresie odbywa się na studiach drugiego, a także trzeciego stopnia. Teoretyczne i terminologiczne podstawy tytułowego zagadnienia tworzą liczni przedstawiciele administracji, prawa, politologii, socjologii, ekonomii, którzy w dużym stopniu oprócz prac gabinetowych podejmują się empirycznej współpracy ze środowiskiem samorządowym. W dorobku myśli naukowej pojawiają się nowe definicje i koncepcje (np. globalizacja, polityka sektorowa samorządów) wyznaczające dalsze kierunki badań.

Wzmocnienie instytucji samorządu terytorialnego i podmiotowości wspólnot lokalnych jest zdeterminowane przez rozwój cywilizacyjny, a w przypadku Polski dodatkowym imperatywem stał się proces integracji z Unią Europejską. W coraz większym stopniu porównujemy się z innymi krajami członkowskimi, staramy się spełniać unijne standardy normatywne, realizujemy politykę regionalną UE. Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne uzyskały w tej międzynarodowej organizacji znaczącego sprzymierzeńca w nieuniknionej rywalizacji ze zjawiskami centralizmu państwowego.

Jednak w procesie odbudowy samorządu terytorialnego oraz aktywizacji wspólnot lokalnych więcej wzorców czerpiemy z naszej rodzimej tradycji. Historia polskiej samorządności i lokalności zawiera bogate doświadczenia. Otwierają je lokacje miast i wsi, a w dziejach najnowszych wpisuje się w to zdecentralizowany ruch społeczny „Solidarności” lat osiemdziesiątych. I chociaż słabość mieszczaństwa w I Rzeczypospolitej i ograniczenia z czasów zaborów hamowały rozwój samorządności to jednak proces urbanizacji ziem polskich w XIX i XX w oraz unifikacja prawna z okresu międzywojennego sprzyjały późniejszej restytucji samorządu terytorialnego.

Rewolucyjny „skok w samorządność” w 1990 r. oznaczał dopełnienie gruntownych reform ustrojowych, politycznych, społecznych i gospodarczych. Wprawdzie reforma samorządowa nie odcisnęła się tak wyraziście w świadomości Polaków jak np. plan Balcerowicza, ale w historii wspólnot lokalnych to właśnie rok 1990, a nie 1989, oznaczał prawdziwy przełom.

Znajduje to swoje odzwierciedlenie w życiorysach wielu polityków i ekspertów, którzy wtedy po raz pierwszy zaangażowali się w sprawy publiczne dokonując nierzadko wyboru nowej drogi życia.

Polskie przemiany polityczne lat 1990-2008 pokazały jak ważnym podmiotem jest samorząd terytorialny. Widoczne to było w programach ugrupowań i polityków, w udziale wspólnot lokalnych oraz ich liderów w wyborach, referendach, samoorganizacji, lobbingu. W 1990 r. tworząc samorządowe gminy i zapoczątkowując przekształcenie administracji publicznej przełamano monopol państwa w dziedzinie politycznej (wprowadzając pluralizm), ustrojowej (kończąc czasy jednolitej władzy państwowej) i gospodarczej (podważając zasadę jednolitego funduszu państwowego). W następnych latach pomimo okresowego wstrzymywania samorządowych reform, proces upodmiotowienia wspólnot lokalnych nabrał charakteru jednokierunkowego, a najbardziej znaczącym etapem na tej drodze było utworzenie samorządowego powiatu i samorządu województwa od 1999 r. Tym samym wzmocniona została tożsamość lokalna, stworzono podstawy do kreowania rozwoju regionalnego i współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Nastąpiła decentralizacja administracji publicznej i finansów państwa. Sukcesywnie zwiększała się liczba przedstawicieli samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych w najwyższych organach władzy państwa polskiego. Mówiąc wprost: coraz trudniej można zostać w Polsce znaczącym politykiem bez dorobku samorządowego, bez wsparcia konkretnej wspólnoty, która ten dorobek poświadczy.

Wszystko to wymaga ciągłego doskonalenia podstaw ustrojowych i prawnych. Wpisanie samorządu terytorialnego do Konstytucji oraz uniwersalny charakter ustaw ustrojowych zabezpiecza interes tej instytucji przed koniunkturalnymi zmianami politycznymi. Ewolucja normatywna to przede wszystkim poszerzanie kompetencji i odpowiedzialności samorządów gmin, powiatów i województw. W nadzorze i kontroli ze strony instytucji państwa kwestie legalności pracy samorządu terytorialnego niezmiennie dominują nad elementami celowości. Stanowi to dowód zaufania dla władz samorządowych, jak również dobrze świadczy o ich efektywnej pracy.

Ustrój jednostek samorządu terytorialnego przeszedł również znaczącą ewolucję. Jej wyrazem jest wzmocnienie roli organów wykonawczych, zwłaszcza monokratycznych organów gmin. Wspólnoty lokalne obroniły się przed dominacją partii i w większości wykreowały zdolnych przywódców a zarazem przedsiębiorczych menadżerów. Nie udało się tego dokonać w strukturach samorządu województwa, a także części dużych miast.

Samorządowe wspólnoty nie uchroniły się na ogół przed zjawiskiem alienacji swoich reprezentantów. Tym niemniej warto podkreślić, że systematycznie poprawia się sprawność organizacyjna i techniczna funkcjonowania urzędów gmin, miast, starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich. Administracja samorządowa jest oceniana o wiele lepiej niż inne podmioty publiczne.

Przedmiotem tych ocen jest przede wszystkim sprawność zarządzania publicznego i gospodarowania mieniem komunalnym. Powstanie samorządu terytorialnego umożliwiło komunalizację znacznej części mienia państwowego, ukształtowało rynek nieruchomości, sprzyjało rozbudowie infrastruktury technicznej. Rosnący udział samorządu terytorialnego w finansach publicznych łączy się z większą racjonalnością wydatkowania pieniędzy podatników (znów w porównaniu z innymi podmiotami, np. administracji rządowej). Samorządowe budżety, zasilane często przez pozyskane z zewnątrz środki odznaczają się dużą dynamiką i efektywnością. Oczywiście nie wszędzie. Stąd utrzymujące się zróżnicowanie poziomu życia wspólnot lokalnych. Jednak w coraz mniejszym stopniu jest ono konsekwencją uwarunkowań geograficznych, historycznych, czy makroekonomicznych. Coraz więcej zależy od wizji stworzonej przez liderów, jej konsekwentnej realizacji i obywatelskiej partycypacji.

Zwiększenie zaangażowania członków wspólnoty lokalnej w pracy samorządowych instytucji pozostaje wciąż niezrealizowanym postulatem elit. Pojawiają się jednak opinie o nieuchronności takiego zjawiska. Wymaganie od zwykłych obywateli poświęcenia swego czasu na rzecz lokalnych instytucji władzy publicznej postrzegane jest jako idealizm oderwany od realnych potrzeb społeczeństwa doby konsumpcjonizmu. Jednak nawet jeśli przyznać rację takim ocenom, to stan samorządowego zaplecza w Polsce budzi poważne zastrzeżenia. Dotyczy to funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin, frekwencji przy urnach, modelu i praktyki demokracji bezpośredniej, słabej pozycji organizacji pozarządowych, komercjalizacji oraz tabloidyacji mediów lokalnych.

Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne na początku XXI wieku potrzebują impulsu dla dalszego wzmocnienia swojej roli w życiu publicznym. Receptę może przynieść koncepcja deliberycyjnej demokracji, interaktywność nowych form komunikacji elektronicznej, świadomość znaczenia kapitału społecznego, wzmocnianie liderów rozwoju, wzrost gospodarczy, proces migracji, zmiana pokoleniowa. W najbliższych latach właśnie te zjawiska będą wyznaczały kierunki przemian samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych.

Spis treści

Wprowadzenie

I Kwestie teoretyczne i terminologiczne

1. Polscy teoretycy i praktycy.....
2. Z dorobku myśli samorządowej.....
3. Kluczowe definicje.....

II Perspektywa UE i państw członkowskich

1. UE wobec samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych.....
2. Państwa federalne i regionalne.....
3. Kraje unitarne.....

III Zarys historyczny

1. Od średniowiecza do zaborów
2. Druga Rzeczpospolita i czasy wojenne (1914-1945).....
3. Po drugiej wojnie światowej i w PRL

IV Restytucja samorządu terytorialnego

1. Eksperti i politycy.....
2. Początki transformacji w lokalnej rzeczywistości
3. Pierwsze wybory samorządowe

V Samorząd i polityka

1. Koncepcje rządów, partii i polityków
2. Wspólnoty samorządowe wobec przemian politycznych.....
3. Lobbying i reprezentacja.....

VI Podstawy ustrojowe i prawne

1. Traktaty, konstytucja i ustawy ustrojowe.....
2. Ewolucja normatywna.....
3. Nadzór i kontrola

VII Organy, pracownicy i liderzy

1. Organy stanowiące.....
2. Organy wykonawcze.....
3. Pracownicy samorządowi.....

VIII Gospodarka, rozwój, dysproporcje

1. Majątek i budżet.....
2. Rozwój lokalny i promocja.....

3. Zróżnicowanie województw, powiatów, miast i gmin

IX Partycypacja obywatelska

1. Demokracja bezpośrednia

2. Zaplecze samorządu terytorialnego.....

3. Jawność życia publicznego

Podsumowanie