

Konrad Koc

SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA I JEJ PROBLEMY W OPINII LIDERÓW SAMORZĄDOWYCH

UWAGI WPROWADZAJĄCE

SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA (*COMMUNITY*) stanowi swoisty kompleks stosunków społecznych zachodzących pomiędzy mieszkańcami określonego terytorium, na którym zaspokajane są podstawowe potrzeby ludności¹. Jednym z ważniejszych elementów tego systemu wzajemnych oddziaływań jest instytucja samorządu. W literaturze odnaleźć można wiele konceptualizacji dotyczących istoty samorządu, jednakże sprowadzając je do wspólnego mianownika można zauważyć, iż samorząd według nich stanowi formę organizowania się ludzi, w ramach której członkowie społeczności lokalnych samodzielnie, na podstawie i w granicach prawa, metodami demokratycznymi rozstrzygają władczo najistotniejsze dla siebie sprawy lokalne². Widzimy zatem, iż dla istnienia samorządu lokalnego niezbędne jest występowanie łącznie trzech elementów prawno-politycznych: terytorium, władzy i ludności. Ten ostatni element w ujęciu socjologicznym określany jest właśnie jako społeczność lokalna. Członkowie takich społeczności lokalnych tworzą na wzór wspólnoty państwowej wspólnotę samorządową³.

¹ J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin 2000, s. 214.

² Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990, s. 5–6; J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 25–26; A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, Warszawa 2002, s. 32–34.

³ P. Wieczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, s. 219. Szerzej na ten temat: W. Kisiel, *Konstytucja. Wspólnota samorządowa (Założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 43–47.

W niniejszej pracy interesować nas będzie wspólnota samorządowa w znaczeniu terytorialnej korporacji komunalnej, pod pojęciem której kryje się instytucja samorządu terytorialnego⁴.

W myśl Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego uchwalonej we wrześniu 1985 roku w Rio de Janeiro „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do (...) regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”⁵. Natomiast Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona w październiku 1985 roku przez Radę Europy w art. 3 pkt 1 opisuje samorząd terytorialny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”⁶. Podobne ujęcie dotyczące zadań samorządu terytorialnego znajdujemy w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, gdzie czytamy „przysługującą mu (samorządowi – przypis autora K. K.) w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”⁷. Idea samorządu terytorialnego prezentowałyby się jednak niezwykle ubogo, bez zakorzenionej już w społecznej nauce Kościoła zasady subsydiarności (pomocniczości)⁸, która sprowadza się do następującej dyrektywy: sprawy społeczności lokalnych oddać w ręce ich samych, a publicznej władzy państwa we wspólnocie samorządowej zachować tylko tyle, ile jest to konieczne i o ile społeczność lokalna sama zadaniom nie jest w stanie podołać⁹.

O istocie samorządu terytorialnego przesądzają również procesy decentralizacji i dekoncentracji systemu władzy publicznej szczebla lokalnego. Po stopniu zaawansowania tych procesów w obecnych państwach europejskich ocenić możemy, jak bardzo władza przybliży się do obywatela, a zatem jak dużo *kratos* sprawuje *demos*¹⁰.

Reasumując dotychczasowe rozważania, stwierdzić należy, iż w oparciu o analizę dwóch dokumentów prawnych tj. Konstytucji RP oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego skonstruować można katalog pięciu podstawowych (generalnych) zasad, na których opiera się funkcjonowanie samorządu lokalnego w Polsce¹¹. Do zasad tych zaliczamy:

⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 19.

⁵ Za: ibidem, s. 16.

⁶ Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

⁷ Art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 473).

⁸ Szerzej na ten zasady subsydiarności [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 58–64.

⁹ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego w Unii Europejskiej*, „Atheneum” 2006, nr 14–15, s. 96–97.

¹⁰ Ibidem, s. 98.

¹¹ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny...*, op.cit., s. 32.

- zasadę pomocniczości (subsydiarności),
- zasadę decentralizacji władzy publicznej,
- zasadę demokracji przedstawicielskiej (pośredniej),
- zasadę samodzielności w realizacji zadań publicznych (własnych i zleconych),
- zasadę wolności zrzeszania się¹².

Na powyższych zasadach oparty jest samorząd terytorialny zarówno w państwach zachodnioeuropejskich jak i w państwie polskim, gdzie jest trwałym elementem strukturalnym ładu ustrojowego, na bazie którego organizowane jest życie zbiorowe i kierowanie nim¹³.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W POLSCE

W Polsce samorząd terytorialny ma tradycję sięgającą czasów II Rzeczypospolitej. Jako pierwszy zaczął funkcjonować samorząd szczebla gminnego, który powstał na mocy dekretów Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego. Kompleksowo problematyka samorządu terytorialnego została uregulowana w Konstytucji marcowej z 1921 roku. Akt ten wprowadził trójstopniowy podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa statuując na każdym z tych szczebli samorząd lokalny. Jednakże na szczeblu wojewódzkim tylko w dwóch na szesnaście województw udało się powołać do życia instytucje samorządowe.

W II poł. lat 30. na mocy Konstytucji kwietniowej z 1935 roku wprowadzono zmiany w duchu wzmocnienia administracji rządowej kosztem osłabienia samodzielności samorządów lokalnych¹⁴.

Po okresie okupacji niemieckiej PKWN przywrócił trójszczeblowy samorząd lokalny w zmodyfikowanej formule czyniąc z organów uchwałodawczych samorządu rady narodowe. Pomimo nowego nazewnictwa był to w dalszym ciągu samorząd lokalny o dość dużych kompetencjach. Dopiero w marcu 1950 roku władze polskie realizując wzorce radzieckiego centralizmu, ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej przekazującą radom narodowym funkcje rządowej administracji terenowej, likwidują de facto samorząd lokalny¹⁵. Rady narodowe, które były uważane za przejaw samorządu społecznego, poprzez swoje bezwzględne podpo-

¹² Zasady powyższe dotyczą zrzeszania się jst, z jednej strony w związku o charakterze lokalnym i regionalnym np. związki powiatów, a z drugiej strony zrzeszania się w organizacjach międzynarodowych.

¹³ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny...*, op.cit., s. 99.

¹⁴ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny...*, op.cit., s. 41.

¹⁵ A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, Warszawa 2002, s. 15; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 56 i n.

rządkowanie administracji rządowej, szczególnie Radzie Państwa, były dalekie od idei i koncepcji samorządu lokalnego¹⁶.

Samorząd terytorialny reaktywowany został ustawą uchwaloną z inicjatywy Senatu dopiero w marcu 1990 roku w postaci samorządowej gminy¹⁷. Konstytucjonalizacja idei samorządności na szczeblu lokalnym nastąpiła późno, bo w 1992 r. na mocy tzw. Małej Konstytucji mówiącej, że „samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego”¹⁸. Wraz z samorządem terytorialnym przywrócono również dualistyczny model administracji publicznej w terenie w postaci rejonowych organów rządowej administracji ogólnej oraz urzędu wojewodów¹⁹.

W pracach nad nową Konstytucją RP trwających w poł. lat 90. odbyła się burzliwa debata nad wprowadzeniem do Ustawy Zasadniczej trójszczeblowej struktury samorządu²⁰. Ostatecznie zdecydowano się na rozwiązanie kompromisowe, co znalazło swoje odbicie w art. 165 ust. 2 Konstytucji stanowiącym, iż „inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”. Swojemu niezdecydowaniu ustrojodawca dał szczególny wyraz w alternatywnej konstrukcji art. 164 ust. 2, gdyż w oparciu o ten zapis samorząd albo mógłby pozostać jedynie dwuszczeblowy na poziomie gminy i województwa, albo rozbudowany o jeszcze inne struktury lokalne²¹. Niejednoznaczna decyzja ustrojodawcy w sprawie ilości szczebli jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a co się z tym wiąże i jednostek samorządowych, oznaczała przerzucenie odpowiedzialności za kształt samorządu na barki ustawodawcy zwykłego. Taka decyzja Komisji Konstytucyjnej i samego Zgromadzenia Narodowego budziła powszechne zdziwienie, gdyż tego typu materie powinny być uregulowane w Ustawie Zasadniczej, co zapewniłoby im odpowiednią rangę prawną oraz trwałość.

¹⁶ I. Lewandowska-Malec, *Dwie koncepcje udziału rad narodowych w życiu publicznym PRL*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1, s. 123.

¹⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (później nazywana o samorządzie gminnym), tekst jedn. Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591.

¹⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, Nr 84, poz. 426.

¹⁹ A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu...*, op.cit., s. 16.

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 265.

²¹ J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2002, s. 38.

Ostatecznie, konstytucyjnie określając nazwę²², zagwarantowano tylko istnienie samorządu gminnego wyposażonego w osobowość prawną i posiadającego prawo własności i inne prawa majątkowe²³.

Po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych jesienią 1997 roku nowy parlament podjął ważną decyzję ustrojową o wprowadzeniu, mimo sporów na ten temat, trójszczeblowego podziału terytorialnego. W dniu 5 czerwca 1998 roku uchwalono ustawy o samorządzie województwa i samorządzie powiatu²⁴. Ostatecznie od 1 stycznia 1999 roku powołano 2489 gmin, 373 powiaty, w tym 308 ziemskich i 65 grodzkich (miast na prawach powiatu) oraz 16 województw. Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 31 maja 2001 roku powołała jeszcze 7 kolejnych powiatów²⁵.

Samorząd terytorialny poprzez działalność swoich organów stał się immanentnym składnikiem władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. W ten sposób państwo polskie zostało aktywnym podmiotem procesów modyfikacji ładu ustrojowego, procesów dokonujących się na obszarze Unii Europejskiej²⁶.

PROBLEMATYKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OPINII LOKALNYCH POLITYKÓW

Rozważania zawarte w dalszej części niniejszego opracowania oparte zostały na rozmowach z przedstawicielami organów władzy lokalnej oraz ugrupowań politycznych działających na terenie miasta i powiatu bełchatowskiego. Stanowią one empiryczną ilustrację dotyczącą programowych założeń badanych organizacji i instytucji politycznych.

Informacje poniżej zaprezentowane zostały zebrane za pomocą dwóch technik badawczych. Podstawową techniką był wywiad częściowo skategoryzowany, natomiast jedynie pomocniczo wykorzystywano obserwację.

²² Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP głosi, iż „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”.

²³ Art. 165 ust. 1.

²⁴ Uregulowanie szczegółowych kwestii finansowania jednostek samorządu terytorialnego, kompetencji oraz problematyki wyborczej nastąpiło w kolejnych ustawach tzn. w ustawie najpierw z 1998 r. a następnie z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w ustawie z 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej oraz w ustawie z 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

²⁵ Szerzej na temat siatki zasadniczego podziału administracyjnego kraju [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 10–15.

²⁶ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny...*, op.cit., s. 101–102.

Badanie lokalnych elit politycznych zmierzało w celu uzyskania odpowiedzi na następujące pytania: jaki jest poziom kompetencji i kwalifikacji lokalnych liderów ugrupowań politycznych do piastowania funkcji i urzędów w samorządzie terytorialnym oraz czy mają oni szerszą, oprócz zwykłego administrowania, wizję funkcjonowania wspólnot lokalnych.

Wszyscy rozmówcy aktywnie, niektórzy zawodowo, uczestniczą w działalności organów samorządu terytorialnego. W gronie tym znajduje się wicestarosta powiatu bełchatowskiego, Prezydent Miasta Bełchatowa, wójt gminy Bełchatów, Przewodniczący Rady Miasta, członek zarządu powiatu, radny Rady Powiatu oraz dwóch radnych miejskich. Starałem się tak dobrać rozmówców, aby reprezentowali różne szczeble i organy samorządu, a przy tym mieli również bezpośredni wpływ na kreowanie polityki lokalnej. Ostatecznie w badanej grupie znalazło się osiem osób z reguły piastujących wysokie funkcje: trzech polityków szczebla powiatowego oraz pięciu gminnego. Są to osoby związane z samorządem terytorialnym co najmniej od 10 lat, z wyjątkiem Prezydenta Miasta Bełchatowa, który został wybrany na swój urząd w 2002 roku nie uczestnicząc wcześniej w życiu publicznym.

W trakcie rozmów zwróciłem się do powyższych polityków z szeregiem pytań (patrz załącznik). Dotyczyły one fundamentalnych problemów koncepcji samorządu terytorialnego, jego miejsca w systemie władzy publicznej, struktury i organów jednostek samorządowych, zasad funkcjonowania oraz ekonomicznych i materialnych podstaw jednostek samorządu terytorialnego. Ważne jest, bowiem to, jak osoby sprawujące odpowiedzialne funkcje w organach jst rozumieją jego istotę, z czym wiąże się zdolność do dyskontowania mechanizmów i prerogatyw, w jakie ustrojodawca wyposażył społeczności lokalne i ich samorządowe organy.

Na wstępie warto poznać odpowiedź na pytanie, czy zdaniem samorządowców problematyka samorządowa w ogóle, a jeśli tak, to w jakim stopniu, jest przedmiotem zainteresowania ugrupowań politycznych, które rozmówcy reprezentują, czyli Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Samoobrony, Platformy Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości, Partii Centrum i ugrupowań lokalnych: „Porozumienia Lokalnych Ugrupowań Społecznych” (PLUS), „Ziemi Bełchatowskiej” oraz „Ligi Wiejskiej i Miejskiej”. Analiza wypowiedzi rozmówców pozwala sformułować szereg wniosków.

Po pierwsze, znajomość programów politycznych własnych partii i ugrupowań politycznych dotyczących problematyki samorządowej wśród polityków lokalnych jest najdelikatniej to ujmując, mało imponująca. Przewodniczący Rady Miasta przyznaje nawet otwarcie, że nie wczytywał się aż tak dokładnie w program własnej partii (PO) dotyczący myśli samorządowej.

Po drugie, liderzy samorządowi prezentują w wielu kwestiach swoje własne zdanie, a nie stanowisko ugrupowania politycznego, które reprezentują.

Po trzecie, liderzy lokalnych ugrupowań politycznych, które notabene nie są partiami politycznymi doskonale znają problematykę samorządową, gdyż najczęściej to oni właśnie współtworzą deklaracje programowe lub programy tych ugrupowań, w których problematyka ta zajmuje czołową rolę. Zupełnie inną kwestią jest to, czy polityka realizowana przez nich jest zgodna z treścią tychże deklaracji i programów. Okazało się więc, że członkowie elity politycznej szczebla samorządowego mają problemy z odpowiedzią na pytanie o prezentowaną przez nich i ich ugrupowania ogólną koncepcję samorządu terytorialnego.

Większość samorządowców sprowadza zagadnienie koncepcji samorządu do spraw trójszczeblowej struktury terytorialnej oraz problematyki celowości funkcjonowania powiatów. Wieloletni wójt gminy Bełchatów widzi problemy samorządu w zasadzie jedynie przez pryzmat przerostu zatrudnienia administracyjnego na poziomie województwa. Natomiast w odniesieniu do gmin stwierdził, iż „aparatuszerniczy działa sprawnie i prężnie”. Tego typu zdania jawią się bardziej jako karykatura koncepcji istoty samorządu.

W podobnym duchu utrzymana była wypowiedź radnego powiatu reprezentującego Samoobronę, który koncepcję samorządu sprowadził jedynie do spraw gospodarki komunalnej. Nieliczni samorządowi, np. Prezydent Bełchatowa, czy też były poseł na Sejm oraz radny Rady Miasta z ramienia SLD starają się dostrzec usytuowanie samorządu w szerszej przestrzeni społeczno-politycznej, a więc wśród mechanizmów życia politycznego. Radny Rady Miasta opowiada się za koncepcją przywrócenia silnego samorządu terytorialnego, ściśle służącego koncepcji budowy społeczeństwa obywatelskiego i luźno powiązanego z działalnością partii politycznych. Uważa, iż partie powinny przede wszystkim kreować składy organów uchwałodawczych na szczeblach samorządów wojewódzkich, natomiast na niższych szczeblach powinny działać lokalne ugrupowania polityczne. Radny dostrzega potrzebę dalszej i pełniejszej decentralizacji władzy w Polsce. Postuluje ustawiczne reformowanie polskiego ustroju w kierunku silniejszego i sprawniejszego samorządu, tak by można było w oparciu o niego budować społeczeństwo obywatelskie. Z kolei Prezydent Bełchatowa, mówiąc o kompleksowej koncepcji samorządu, proponuje, aby wybory do ciał uchwałodawczych na wszystkich trzech szczeblach samorządu były bezpośrednie większościowe, a nie proporcjonalne. W jego opinii wybory starostów powinny być bezpośrednie, „gdyż daje to pewną niezależność i pozwala wyjść z cienia, co starostom jest szczególnie potrzebne”.

Świadomość tego, że struktury samorządowe są ogniwami szerszego mechanizmu organizowania życia zbiorowego i kierowania nim można w znacznie szerszym wymiarze odnaleźć jeszcze tylko w wypowiedziach wicestarosty powiatu bełchatowskiego. Poza tym, wicestarosta konstruując swoje wypowiedzi, opiera się na konstytucyjnej regulacji pozycji ustrojowej samorządu. Stwierdza bowiem, że przyjęty

w Polsce model samorządu wprowadza jego autonomię „jako odrębnej osoby prawnej (...), która działa we własnym imieniu, na własny koszt i na własne ryzyko zgodnie z przepisami prawa”. Rozmówca ten wzmocnienie roli samorządu terytorialnego względem administracji rządowej, tak by ta „czuła oddech samorządu” przy konstruowaniu ustawy budżetowej, widzi we wzmocnieniu reprezentacji samorządu względem władzy rządowej. Według niego to wzmocnienie miałyby polegać na „diametralnej przebudowie struktury i uprawnień Senatu RP”. Miałyby on składać się w połowie z senatorów wybieranych w wyborach powszechnych w okręgach jednomandatowych, natomiast druga połowa Senatu tworzona byłaby w drodze elekcji wybitnych autorytetów rekrutujących się ze środowiska trzech samorządów: terytorialnego, gospodarczego i naukowego. W myśl tej koncepcji przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego wybieraliby niekwestionowane autorytety intelektualne i moralne na szczęblu województwa.

Koncepcja samorządu terytorialnego, jaką prezentuje wicestarosta, jest w miarę spójnym i kompleksowym wywodem opartym na głębszych przemyśleniach i obserwacji rzeczywistości społeczno-politycznej. Niestety muszę stwierdzić, iż wypowiedzi tego typu zdarzały się rzadko w przeprowadzanych rozmowach. Najczęściej bowiem politycy nie odnoszą się do istoty samorządu, jego roli i znaczenia, czy też jego ideologicznych podstaw. Dla znacznej części samorządowców samorząd terytorialny jest więc jedynie maszyną urzędniczą administrującą na określonym obszarze.

Zdecydowanie łatwiej było samorządowcom zająć stanowisko w sprawach dotyczących struktury samorządu, jego trójszczeblowości. Znaczna większość polityków samorządowych zdecydowanie opowiedziała się za likwidacją szczebla powiatowego i powrotem do struktury dwuszczeblowej samorządu terytorialnego. Wyjątkami w tej materii są poglądy wicestarosty i wójta gminy Bełchatów. Ten pierwszy sugeruje nawet, iż samorząd trójszczeblowy jest już sprawdzony. Jednocześnie przyznaje, że samorządy powiatowe w drodze porozumień przekazują gminom pewne zadania do realizacji. Zdaniem wicestarosty „działania te wynikają z zasady pomocniczości (subsydiarności), która polega na tym, że to, co jest możliwe do zrealizowania na niższym szczeblu samorządu, bliższym obywatelowi, należy tam przekazać”.

Mam wrażenie, że wicestarosta uważa ten fakt za coś zupełnie normalnego. Ale czy przypadkiem nie jest to argument przeciwników powiatów? Wszakże podział kompetencyjny zadań jst powinien być regulowany ustawowo, a jedynie wyjątkowo należy korzystać z możliwości umownego cedowania zadań na jst niższego szczebla. Praktyka przekazywania pewnych zadań z powiatów do gmin świadczyć może o niewydolności bądź finansowej, bądź organizacyjnej tych pierwszych. Należy zwrócić uwagę, iż obrońcą idei samorządu powiatowego jest człowiek mocno zaangażowany zawodowo w pracę tego szczebla samorządu. Wójt gminy wyraził się nad

wyraz enigmatycznie w tej kwestii, twierdząc, iż samorzady powiatowe to już tradycja, więc powinny nadal istnieć. Pozostawmy tę opinię bez komentarza.

Arsenał argumentów przeciwników szczebla powiatowego jest może niezbyt rozbudowany, lecz niezwykle mocny w swej wymowie. Zwraca uwagę fakt, iż w powyższej grupie samorządowców znajdują się politycy tego szczebla. Członek zarządu powiatu, kandydat w ostatnich wyborach parlamentarnych z listy PIS-u uważa, „że przy pewnej modyfikacji samorządu gminnego, szczebel powiatowy mógłby ulec likwidacji” ze względu na jego niewydolność finansową, podkreślał. Twierdzi również, że w jego partii ścierają się dwie koncepcje struktury samorządu – dwuszczeblowa, bez powiatów oraz trójszczeblowa, ale przy znacznym zmniejszeniu liczby powiatów, a co za tym idzie przy ich powiększeniu terytorialnym o kolejne gminy.

Zdaniem innego radnego powiatu, a zarazem Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu (Samoobrona) zlikwidowanie powiatów przyniosłoby duże oszczędności dla budżetu państwa „przy niewielkim uszczerbku dla istoty samorządności”, gdyż zadania powiatów z powodzeniem mogłyby przejść prężne samorzady gminne. Radny uważa, że powiaty są zupełnie niewydolne finansowo i aby przetrwać muszą się zadłużać poprzez zaciąganie kredytów bankowych lub też poprzez emisję długoterminowych obligacji. Jako przykład niewydolności finansowej radny ten przywołuje problemy z uzyskaniem środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej, przy staraniach, o które należy zabezpieczyć własne środki finansowe na współfinansowanie inwestycji. Powiaty najczęściej tych środków nie mają.

Prezydent Bełchatowa wskazuje, iż największym problemem powiatu jest brak „poczucia dochodów własnych”, dochodów pozyskiwanych z gospodarowania mieniem komunalnym, którego samorzady powiatowe są *de facto* pozbawione. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest niemożność skutecznego kreowania przez powiaty rzeczywistości gospodarczej poprzez inwestycje własne. Funkcjonowanie powiatów sprowadza się zatem jedynie do administrowania bez elementów zarządzania, a więc do tego, co równie dobrze i skutecznie mogłyby wykonywać gminy. Stawia to, zdaniem rozmówcy, pod znakiem zapytania sens reformy samorządowej z roku 1998.

Druzgocącą krytykę powiatowego szczebla samorządu przedstawili politycy samorządu gminnego reprezentujący partie PO i SLD. Uważają oni, iż jest on zbędny i niepotrzebny ze względu na jego całkowite niedofinansowanie, a tym samym niewydolność ekonomiczną. Nie jest on ich zdaniem w stanie prowadzić samodzielnych działań inwestycyjnych, nie jest nawet zdolny „podołać zadaniom związanym z utrzymaniem dróg, nie mówiąc już o ich budowie”, jak ujął to Przewodniczący Rady Miasta (PO). Według niego patologiczną sytuacją jest cedowanie zadań powiatów na samorzady gminne. Wskazuje on, iż likwidacja powiatów byłaby zgodna

z programem partii PO odbiurokratyzowania administracji w celu szukania oszczędności budżetowych.

Radny reprezentujący SLD, przytaczając wyżej już prezentowane argumenty, podaje konkretne przykłady potwierdzające wadliwą ustrojowo konstrukcję finansów tego szczebla. Na dowód przytacza takie oto okoliczności: dwa potężne zakłady przemysłowe (Kopalnia Węgla Brunatnego i Elektrownia „Bełchatów”) na obszarze powiatu bełchatowskiego z tytułu szkód górniczych i zanieczyszczenia środowiska naturalnego płacą bardzo znaczące odszkodowania, lecz do budżetu powiatu z tego tytułu nie wpływają żadne środki finansowe, gdyż jedynymi beneficjentami są gminy, na terenie których te zakłady się znajdują.

Prezydent Miasta (PLUS) odniósł się również do problematyki swoistego dualizmu w strukturze samych powiatów, czyli do istnienia powiatów ziemskich i grodzkich. Jego zdaniem o wiele łatwiej jest zarządzać miastem na prawach powiatu (powiatem grodzkim), co najlepiej widać przy zarządzaniu infrastrukturą drogową, gdzie nie ma wątpliwości, kto jest za co odpowiedzialny. Abstrahując od idei i przesłanek celowościowych tego podziału, rzeczą nie do końca zrozumiałą jest fakt, że oto mamy dwa miasta leżące obok siebie – Bełchatów i Piotrków Trybunalski o podobnej wielkości i zbliżonej liczbie mieszkańców, a mimo tego, pierwsze jest powiatem ziemskim, a to drugie powiatem grodzkim. W opinii rozmówcy trudno jest znaleźć racjonalne wytłumaczenie takiej polityki, która faworyzuje niektóre miasta tylko dlatego, iż kiedyś były stolicami województwa.

Zapytałem wreszcie moich rozmówców, jaki – ich zdaniem – powinien być model samorządu wielkich miast i Warszawy. Wszyscy politycy lokalni, bez wyjątku, opowiedzieli się za jednolitym modelem, nie wyłączając stolicy. Obecne uprzywilejowanie Warszawy, której struktura samorządowa opiera się na osobnej regulacji prawnej jest zupełnie czymś niezrozumiałym, gdyż w ogóle nie przekłada się na skuteczniejsze zarządzanie, a powoduje jedynie nadmierny biurokracyzm, wzrost administracji oraz piętrzy koszty utrzymania rzeszy radnych. Warszawa z racji bycia stolicą Polski w zakresie funkcjonowania samorządu ma niewiele więcej zadań do spełnienia niż inne duże aglomeracje, stąd też powszechna opinia o potrzebie ujednoliczenia ustroju prawnego wielkich miast. Stanowczą krytykę samorządu miasta stołecznego Warszawy przedstawili politycy samorządu gminnego reprezentujący partię PO i SLD. Stawiając pytanie o samorząd wielkich miast, spodziewałem się, że moi rozmówcy odniosą się na przykład do sprawy ustroju samorządu miasta Łodzi (siedziby własnego województwa). Nikt do sprawy tej nie odniósł się w sposób merytoryczny.

Analiza powyższych wypowiedzi nasuwa następującą konstatację, iż generalnie politycy lokalni dostrzegają potrzebę reform samorządu terytorialnego, sprowadzając jednakże problem głównie do jego struktury (liczby szczebli). Wskazują oni

przede wszystkim na znaczące niedomogi szczebla powiatowego, który zamiast być inicjatorem, a następnie motorem zmian społeczno-gospodarczych w regionie, stał się przysłowiową kulą u nogi samorządu w Polsce. Niestety niektórzy samorządowcy z pewnym zażenowaniem stwierdzają również fakt, iż nikt obecnie „nie podejmie tak niepopularnej politycznie decyzji o likwidacji lub choćby zmniejszeniu liczby powiatów, gdyż godziłoby to w rzesze pracowników, radnych i polityków lokalnych – członków partii rządzących”. Biorąc pod uwagę, że układ sił w samorządowych organach uchwałodawczych wcale nie musi odzwierciedlać układu parlamentarnego, to i partie będące w opozycji pozaparlamentarnej, jak i parlamentarnej obecnie w kwestii powiatów raczej milczą.

Problem, czy samorząd w skali całego kraju mówi jednym głosem w sprawie likwidacji powiatów, pozostaje z pewnością kwestią do dalszych i głębszych analiz i badań socjologiczno-statystycznych. Aczkolwiek gdyby przyjąć, że społeczność lokalna powiatu bełchatowskiego i jej struktury władzy to mikrosystem społeczno-polityczny, można byłoby pokusić się o pewne uproszczone uogólnienia.

Problematyka dualizmu rządowo-samorządowego na szczeblu wojewódzkim również budzi zainteresowanie moich rozmówców. Jako politycy lokalni dostrzegają fakt istnienia specyficznej dwuwładzy wojewody i marszałka województwa. Niemalże wszyscy, oprócz wójta gminy, opowiedzieli się jednakże za przekazaniem większości uprawnień administracji rządowej samorządowi województwa, a więc za dalszą decentralizacją władzy w Polsce.

Argumentację prezentowanego stanowiska znajdujemy w wypowiedziach tylko trzech działaczy politycznych: wicestarosty, Prezydenta Miasta i Przewodniczącego Rady Miasta. Ten ostatni zarysował nawet pewną koncepcję pozycji ustrojowej władzy w województwie. Wicestarosta stwierdza, iż istnienie dwóch dużych administracji na szczeblu województwa ma sens tylko pod warunkiem realizacji przez nie zupełnie odmiennych zadań. Przy czym to marszałek województwa powinien być gospodarzem województwa obsługującym ludność tego regionu. Wojewoda powinien działać jako przedstawiciel rządu w terenie i odpowiadać za bezpieczeństwo publiczne, co pociąga za sobą podporządkowanie temu organowi administracji zespolonej w regionie.

Zdaniem Prezydenta uprawnienia wojewody względem samorządu powinny sprowadzać się jedynie do tzw. policji administracyjnej, natomiast należałoby odejść od rozwiązań, w których samorząd wojewódzki zmuszony jest w wielu sprawach zabiegać o pozwolenie wojewody na realizację programów inwestycyjnych i innych przedsięwzięć lokalnych. Taka sytuacja istnieje obecnie np. przy ubieganiu się o środki unijne z funduszy i programów pomocowych. Zdaniem prezydenta inercja obecnego systemu, który potwierdza istnienie dualizmu władzy, polega na tym, iż „oto kreatorem polityki regionalnej jest samorząd wojewódzki, a dystrybutorem (*de*

facto decydemtem przypis autora K. K.) środków finansowych na tę politykę jest wojewoda”. System ten jest więc niezwykle zbiurokratyzowany i sformalizowany, a co się z tym wiąże i opieszały.

Przewodniczący Rady Miasta, polityk partii PO, proponuje, aby opowiedzieć się po stronie jednego z dwóch modeli administracji rządowej w regionie: albo powoływania rządów regionalnych na wzór struktur władzy niemieckich landów, albo powoływania jedynie delegatur rządu w terenie. Pierwszy model zakładałby silne wzmocnienie administracji rządowej w województwie kosztem samorządu lokalnego, drugi ograniczałby zakres działania delegatur do spraw bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska. W opinii powyższego polityka lokalnego to właśnie w niepotrzebnej dwuwładzy w województwie należy upatrywać „słabej skuteczności w ściąganiu środków unijnych dla regionów oraz redystrybucji na niższe szczeble samorządu tychże środków”.

W dyskusji dotyczącej dualizmu władzy w województwie jedynie wójt gminy stanął na stanowisku wzmocnienia władzy wojewody i przekazania mu większości kompetencji do kreowania polityki regionu.

Znaczne rozbieżności w opinii samorządowców wywołuje ustosunkowanie się do modelu jednoosobowego organu zarządzająco-wykonawczego na szczeblu gminnym, ewentualnie powiatowym i wojewódzkim. W tej materii politycy lokalni prezentują skrajne koncepcje – od przywrócenia kolegialnych zarządów na szczeblu gminnym (politycy Samoobrony RP i SLD), po pomysły elekcji w bezpośrednich wyborach również starosty i marszałka województwa, przy jednoczesnym zniesieniu zarządów (PO i PiS). Ci pierwsi argumentują swoje stanowisko tworzeniem się oligarchicznych grup wokół wójtów czy prezydentów, co w następstwie sprzyja powstawaniu układów korupcyjnych.

System kolegialny według radnego reprezentującego Samoobronę pozwala lepiej, w sposób bardziej przemyślany i wyważony, wypracowywać rozwiązania i podejmować decyzje dla samorządu. Radny ten proponuje również dość niekonwencjonalne rozwiązanie, aby organy zarządzająco-wykonawcze miały charakter kolegialny przy jednoczesnym bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta, starosty i marszałka województwa.

W tym miejscu nieodparcie nasuwa się pytanie, jaki jest zatem sens wzmocnienia pozycji wyżej wymienionych jednoosobowych organów poprzez bezpośrednie wybory, jeżeli i tak ich uprawnienia byłyby ograniczone i kontrolowane przez pozostałych członków zarządu. Wszak jednoosobowe organy wykonawcze w obecnym ustroju samorządu podlegają ścisłej kontroli ze strony np. Komisji Rewizyjnej czy też Regionalnej Izby Obrachunkowej. Koronnym argumentem zwolenników drugiej koncepcji jest potrzeba wzmocnienia pozycji starosty, a przede wszystkim marszałka województwa, co może się dokonać po pierwsze poprzez ich bezpośrednie wybory

tak, aby urząd, który piastują, był utożsamiany z konkretną osobą mającą silne poparcie społeczne. To pozwoliłoby im wyjść z przysłowiowego cienia polityki. Po drugie, służyć temu mogłaby likwidacja zarządów na szczeblu powiatów i województw. Na realizacji powyższej idei z pewnością zyskałby urząd Marszałka Województwa, który mógłby przy niewielkich jeszcze przesunięciach kompetencji wzmocnić swoją pozycję ustrojową względem wojewody, co z kolei znacznie zmniejszyłoby negatywnie postrzegany dualizm władzy.

Przechodząc w tym miejscu do kwestii finansowania zadań samorządu, należy stwierdzić, iż niemalże wszyscy samorządowcy mówią jednym głosem o patologicznym charakterze finansów jst i ich systemowej niewydolności. Rozmówcy zwracają szczególną uwagę na rażąco niskie finansowanie szczebla powiatowego, który nie jest w stanie efektywnie wypełniać wszystkich ustawowo nałożonych na niego zadań, co z kolei jest koronnym argumentem zwolenników likwidacji powiatów.

Niestety tylko nieliczni politycy lokalni potrafili przedstawić propozycję rozwiązań systemowych, szczególnie zmian prawnych, które miałyby na celu sanację finansów jst.

W opinii wicestarosty (Partia Centrum) oraz członka zarządu powiatu reprezentującego PiS samorząd tego szczebla powinien mieć ustawowo przypisane zadania, jak również ustawowo zagwarantowane źródła finansowania tychże zadań. Choć obecny stan prawny ukształtowany nową, obowiązującą od 1 stycznia 2004 r. ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷ taki stan statuuje, to jednak środki finansowe z budżetu państwa zapewnione są na poziomie minimalnym, a niejednokrotnie poniżej minimalnego.

Obaj samorządowcy uważają, że wina za niedofinansowanie powiatów leży po stronie rozwiązań normatywnych, tzn. złej konstrukcji ustawy o finansach jst, która słabo wyposaża powiaty w dochody z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Drugą przyczyną zapaści finansowej tego szczebla samorządu jest zbyt małe, czasami nawet symboliczne, wyposażenie go w majątek w przeciwieństwie do gmin, które posiadając majątek komunalny, mogą dochody z niego przeznaczyć na różnego typu inwestycje. Powiat zaś, aby mógł realizować w pełni zadania własne, a czasami nawet i zlecone, zmuszony jest, nie mając własnych źródeł finansowania, uciekać się do kredytów bankowych, które niestety nakręcają spiralę zadłużenia. Dochodzi nawet do sytuacji, że zadłużenie wymagalne jest spłacane nowymi kredytami bankowymi. W przypadku powiatu bełchatowskiego, jak mówi wicestarosta, postanowiono wyjść z zadłużenia bankowego poprzez emisję długoterminowych

²⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 203, poz. 1966.

obligacji, które niestety tylko na pewien czas odłożą problem finansowania zadań powiatu.

Znacznie korzystniej przedstawia się sytuacja finansowa gmin, ponieważ mogą one pożyczone pieniądze inwestować w majątek komunalny, który następnie generując dochody, umożliwia szybkie i terminowe spłacanie kredytów, co gwarantuje tym samym płynność finansową jednostek gminnych. Zdaniem Prezydenta Miasta, proponującego konstruktywne rozwiązania poprawy sytuacji finansowej polskiego samorządu, należałoby wprowadzić udział jednostek gminnych i powiatowych w podatku VAT, a nie tylko bazować na symbolicznej partycypacji w podatku PIT i CIT. Jedynie „udział w podatku VAT, podatku dość skutecznie ściągającym, może przynieść naprawę finansów samorządu w Polsce”. Według prezydenta bardzo duże obciążenie finansowe dla samorządu wypływa z zapisów Karty Nauczyciela, która przerzuca na barki jst finansowanie oświaty wszystkich poziomów edukacyjnych oprócz wyższego. W gminie miejskiej, jaką jest Bełchatów, budżet miasta to ok. 100 mln zł, z czego na utrzymanie oświaty potrzeba 40 mln zł, a subwencja z budżetu państwa wynosi 33 mln. Brakuje zatem 7 mln zł, które miasto musi dołożyć z własnej kieszeni. Są gminy, gdzie utrzymanie oświaty pochłania nawet 60% jej budżetu. W opinii prezydenta poprzez stosowanie skomplikowanego algorytmu rozdziału środków finansowych na prowadzenie oświaty, przerzuca się „w sposób ukryty pewne koszty m.in. remontów szkół, dodatków nauczycielskich na budżety samorządowe. Potwierdza to tylko politykę państwa, polegającą na przenoszeniu odpowiedzialności za prowadzenie oświaty z rządu na samorządy”. Prezydent odnosząc się do problematyki finansowania jst, stanowczo skrytykował pomysł forsowany przez lobby dużych miast, polegający na tym, aby pewien procent podatku dochodowego PIT wpływał do budżetu gmin będących miejscem pracy, a nie zamieszkania obywateli. Realizacja tej idei doprowadziłaby do tego, że gminy wiejskie, które są z reguły słabo zindustrializowane, straciłyby znaczne środki finansowe na rzecz wielkich aglomeracji.

Niemalże identyczną ocenę w powyższej sprawie wyraził Przewodniczący Rady Miasta (PO) proponując w celu poprawy sytuacji finansowej samorządu znaczące zwiększenie udziału jednostek gminnych w podatku od osób prawnych CIT. Stanowiłoby to jego zdaniem „duży bodziec dla samorządów (gminnych przypis autora K. K.) do szukania inwestorów tworzących nowe, duże firmy, a co za tym idzie i nowe miejsca pracy”.

Radny Rady Powiatu reprezentujący Samoobronę obwinia za złą sytuację finansową samorządu wadliwe rozwiązania normatywne, np. obowiązywanie Karty Nauczyciela oraz zbyt duże obciążenie jst zadaniami publicznymi, za którymi nie idą odpowiednie środki finansowe. Według radnego państwo powinno wspierać samorządy przy realizacji ważnych, strategicznych inwestycji.

Wójt gminy Belchatów podobnie stwierdza, że samorządom przekazuje się coraz więcej zadań, a nie otrzymują one na ich realizację wystarczających środków, nie podaje on jednak możliwych wariantów reformy systemu finansów jst.

Z powyższych wypowiedzi wyłania się złożony obraz gospodarki finansowej polskiego samorządu, i co więcej, zmuszający do poważnej refleksji. Analiza zgromadzonych wypowiedzi zaświadcza, iż tylko nieliczni samorządowcy proponują konkretne rozwiązania mające na celu zmianę tej sytuacji. Świadczyć to może albo o braku doświadczenia i znajomości problematyki finansów publicznych, albo też o braku szerszej wizji koniecznych i systemowych zmian finansowania samorządu terytorialnego. Większość polityków lokalnych, choć zdaje sobie sprawę z trudnej sytuacji finansów budżetów lokalnych, to jednak nie widzi swojej roli w procesie sanacji finansów, raczej woli czekać, aż ustawodawca normatywnie podejmie wiążące decyzje.

W wypowiedziach samorządowców o finansach lokalnych nie wyczuwa się w większości przypadków gotowości dokonywania konstruktywnych reform i zmian zastanej sytuacji, które można by przeprowadzić w konkretnych jst. Można odnieść wrażenie, iż samorządowcy całą winę za finansowe problemy samorządu w Polsce zrzucają na regulacje prawne rangi ustawowej, przede wszystkim zaś na ustawę z listopada 2003 r. o finansach jednostek samorządu terytorialnego, powołując się tym samym na zapis art. 167 ust. 3 Konstytucji, który głosi: „Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie”. Jednakże politycy lokalni nie zawsze dostrzegają, iż ustawa zasadnicza daje im również możliwość samostanowienia i kreowania własnych dochodów, a mówi o tym zapis, iż „dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne”. W związku z tym, na mocy Konstytucji samorządy „mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie”.

Dopełnieniem ustrojowej pozycji samorządu w Polsce, warunkującym jego samodzielność finansową, jest również wyposażenie go na mocy art. 165 ust. 1 Konstytucji w osobowość prawną oraz w prawo własności i inne prawa majątkowe. Na rolę dochodów własnych samorządu zwraca również uwagę, statuuując je na pierwszym miejscu, ustawa z 2003 r. o finansach jst. Podaje ona również cały niemal katalog źródeł dochodów własnych, poczynając od podatków lokalnych, poprzez opłaty lokalne, kończąc na udziałach we wpływach z podatku PIT i CIT.

Jak zatem widać, samorządy lokalne mają, i to wcale nie tak mały, wpływ na kreowanie swoich budżetów, przede wszystkim dzięki ustalaniu wysokości dochodów własnych. Jedynie udziały we wpływach z podatków dochodowych są sztywno określone ustawowo, jak również dzięki wpływom z dochodów lokalnych jednostek i zakładów budżetowych oraz majątku jst.

Tak więc nietrafne jest twierdzenie, iż pozycja finansowa samorządów zależy tylko od wielkości środków przekazanych z budżetu państwa, czyli od dotacji i subwencji.

Samorządowcy zdają się niekiedy zapominać, iż z istoty samorządności wynika potrzeba, a nawet konieczność działań aktywizujących, samodzielnych inicjatyw oraz prowadzenia działalności gospodarczej, a nawet inwestycyjnej. Niestety przemożna część polityków lokalnych prezentuje jedynie postawę roszczeniową względem władzy centralnej. Naturalnie nie można nie dostrzegać tego, że są zadania publiczne, z którymi jst nie poradziłyby sobie bez pomocy państwa. Konstytucja RP postanawia, iż jst „zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Należy jednak koniecznie dostrzegać możliwości własnej inicjatywy i przedsiębiorczości w kwestii pozyskiwania środków finansowych.

W rozmowach z politykami samorządowymi poprosiłem ich o ocenę dorobku i wskazanie przyczyn niepowodzeń polskiego samorządu terytorialnego z perspektywy mijających piętnastu lat od jego powstania.

Prezydent Miasta oraz przewodniczący Rady Miejskiej za duży sukces uznali daleko zaawansowaną decentralizację zadań publicznych na rzecz gmin i powiatów, co zmierza ich zdaniem do stworzenia nowoczesnego i pełnego samorządu. Dla Prezydenta Miasta sukcesem polskiej samorządności jest również zjawisko ustawicznego udoskonalania przepisów prawnych normujących kwestie działalności organów poszczególnych szczebli samorządu, co z kolei jest „najskuteczniejszym instrumentem realizacji potrzeb społeczności lokalnej”. Dla Przewodniczącego znaczącym osiągnięciem myśli samorządowej w Polsce było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów w gminach.

Wicestarosta powiatu bełchatowskiego za największe osiągnięcie ostatniego piętnastolecia uznał dynamiczny i kompleksowy rozwój infrastruktury technicznej i budowlanej w gminach, a ostatnio również w powiatach. Z kolei członek zarządu powiatu zwrócił uwagę na to, iż „coraz bardziej społeczności lokalne potrafią się samoorganizować w celu aktywnego rozwiązywania spraw lokalnych”. Byłby to optymistyczny prognostyk dotyczący budowy lokalnego społeczeństwa obywatelskiego.

Najczęstszą bolączką, o której wspominają samorządowcy jest niedoskonały system finansowania zadań samorządu terytorialnego. Według polityka PIS-u, członka Zarządu Powiatu, brak jest trwałych i stabilnych systemowych rozwiązań gwarantujących skuteczne finansowanie zadań samorządu terytorialnego.

Wicestarosta bełchatowski w kategoriach porażki ujmuje zbyt późne, bo mające miejsce dopiero pod koniec lat 90., powołanie struktury trójszczeblowej. Argumentuje przy tym, iż w przeciwnym wypadku już wiele zmian i reform mogłoby być za nami. Mówiąc o zmianach, podkreślał pracę nad budową przez powiatowe wydziały geodezji elektronicznego systemu informacji o terenie, który to system jest niezbędny na przykład do wprowadzenia podatku katastralnego.

Z kolei dla polityka PO – Przewodniczącego Rady Miasta – największym błędem w rozwoju polskiego samorządu terytorialnego było powołanie szczebla powiatowego

wego, zupełnie niewydolnej struktury, która tylko zwiększa obciążenie budżetu państwa, co nie ma odzwierciedlenia w efektywności podejmowanych działań. Polityk ten postuluje również potrzebę zmiany sposobu powoływania urzędu skarbnika i sekretarza miasta.

W opinii polityka SLD – radnego samorządu miasta – kluczowym błędem było wprowadzenie jednoosobowych organów wykonawczych na szczeblu gmin miejskich i wiejskich w miejsce organów kolegialnych.

Generalnie samorządowcy dostrzegają więcej niedociągnięć i porażek w rozwoju polskiego samorządu niż zmian pozytywnych. Jednakże należy pamiętać, iż zazwyczaj łatwiej jest zauważyć negatywne zdarzenia i procesy niż to, co jest sukcesem, ponieważ z reguły nie jest to nic spektakularnego, a wręcz zupełnie normalnego. W tej materii właśnie sprawne i efektywne funkcjonowanie samorządu jest już dużym osiągnięciem politycznym.

Z powyższych wypowiedzi samorządowców na postawione im pytania wysnuć można dość pesymistyczne wnioski. Rozmówcy niezwykle krytycznie oceniają stan rozwiązań organizacyjnych dotyczących jst, a zwłaszcza ich finansowe zabezpieczenie. Analiza zebranych wypowiedzi rzuca również światło na (nie w pełni zadowalający) poziom ich kompetencji i kreatywności jako polityków lokalnych. Rozmówcy nadzwyczaj często akcentują problematykę niedofinansowania jednostek samorządu terytorialnego, jego inercję w zakresie realizacji wielu zadań lokalnych, których wykonanie opiera się zazwyczaj o tzw. plan minimum.

Zdecydowana większość samorządowców, z którymi rozmawiałem, za nieudane posunięcie reformy samorządowej z drugiej połowy lat 90. uznało powołanie szczebla powiatowego o dość dużym wachlarzu kompetencji przy jednoczesnej złej konstrukcji systemu finansowania tego szczebla. Przeważają opinie wskazujące, iż zadania szczebla powiatowego mogłyby być sprawniej i skuteczniej wykonywane na szczeblu gminnym, który dysponując majątkiem komunalnym, daje większą gwarancję powodzenia realizacji inwestycji oraz bieżących spraw samorządowych.

Obserwacja lokalnej sceny politycznej i analiza wypowiedzi jej reprezentatywnych przedstawicieli nasuwa szereg uwag, spostrzeżeń i ocen. Ważnym czynnikiem rzutującym na funkcjonowanie jst, oprócz jego struktury i ustroju finansowego, jest rzeczywisty poziom profesjonalizmu lokalnej elity politycznej, kompetencji i doświadczeń jej członków a także spójności programów i niezbędnych reform polskiego samorządu terytorialnego. Wyraźny jest deficyt działaczy i polityków, którzy mieliby nie tylko koncepcję wymaganych zmian, a więc byłiby nie tylko ideologami, lecz przede wszystkim menadżerami polityki lokalnej na swoim terenie. Poza nielicznymi wyjątkami, samorządowcy nie mają szerszej wizji kompleksowych reform ustroju samorządu. Ich postulaty zmian, jeżeli się w ogóle pojawiają, są z reguły powierzchowne, pozbawione gruntownej znajomości problematyki. Nader widoczny jest

brak precyzyjnej i wspólnej dla przedstawionych ugrupowań politycznych, generalnej koncepcji modelowej samorządu terytorialnego w naszym kraju.

Na zakończenie, patrząc przez pryzmat zgromadzonego materiału empirycznego, chciałbym podnieść kwestię dotyczącą tego, który z poglądów jest bliższy lokalnym politykom samorządowym. Czy ten, zakładający, że władza publiczna jest jakby zewnętrznym czynnikiem, siłą organizującą życie zbiorowe i kierujące nim, określającą zadania, ustanawiającą normy działania i wartości, którym społeczeństwo winno się bezwzględnie podporządkować? Czy też słuszny jest pogląd sprowadzający się do założenia, iż władza, (w tym kontekście lokalna), winna być eufunkcjonalna, a więc służebna wobec obywateli wspólnoty samorządowej, ich potrzeb i aspiracji? Stanowisko pierwsze przypominające tezy hobbesowskiego Lewiatana, prowadzi do przekonania o potrzebie stosowania niemalże autorytarnych metod i instrumentów działania. Pogląd drugi przypomina z kolei koncepcję J. J. Rousseau, według którego to władza ma służyć społeczeństwu, które może wszak władzę tę odrzucić.

Treści wypowiedzi moich rozmówców wyraźnie wskazują, iż część z nich opowiada się za modelem państwa i samorządu uspołecznionego. Pojawiają się jednak wypowiedzi wskazujące, iż ich autorzy chcieliby zmian prowadzących w kierunku społeczeństwa upaństwowionego.

Nietrudno zauważyć, iż pogląd pierwszy odwołuje się do demokratycznych ideałów partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy (w tym przypadku na szczeblu lokalnym) i budowy społeczeństwa obywatelskiego²⁸. Stanowisko drugie prowadzi wyraźnie w kierunku zmian polegających na umocnieniu pozycji aparatu władzy państwowej i osłabieniu podmiotowości społeczeństwa.

ZAŁĄCZNIK

Pytania skierowane do liderów i polityków samorządowych:

1. Jaką koncepcję samorządu terytorialnego (zadania, relacje z organami państwa, partiami politycznymi) prezentuje Pana ugrupowanie polityczne i Pan sam?
2. Jaka według Pana powinna być struktura samorządu – ilu szczeblowa, czy powiatowy szczebel samorządu jest potrzebny?

²⁸ Interesujące rozważania zawiera artykuł P. Puchacza, *Obywatelstwo, tożsamość, partycypacja: o idei demokracji deliberatywnej na szczeblu lokalnym*, [w:] *Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienia tożsamości zbiorowej*, red. R. Piekarski, Kraków 2002, s. 57 i n. Zob. też moją recenzję tej książki w „Dialogi Polityczne” 2005, nr 5–6, s. 211 i n.

3. Czy w województwie ma sens utrzymywanie dualizmu rządowo-samorządowego (tzn. wojewoda kontra marszałek województwa)? Proszę ustosunkować się do powyższego problemu.
4. Jakie według programu Pana ugrupowania powinno być finansowanie samorządu, bo jak dotychczas mamy ciągły brak środków finansowych i rzeczowych na realizację powierzonych samorządom zadań m.in. w dziedzinie oświaty, opieki społecznej, utrzymania infrastruktury etc.?
5. Jednoosobowy organ zarządzająco-wykonawczy ma występować tylko na szczeblu gmin, czy może na wyższych szczeblach samorządu również? Jakie jest Pana stanowisko w tej kwestii?
6. Samorząd wielkich miast a samorząd Warszawy – czy obecne zróżnicowanie struktury tych samorządów jest zasadne?
7. Czy problematyka samorządowa znajdowała się w kręgu zainteresowania Pana w obecnej kampanii parlamentarnej? Jeśli tak, to w jakim kontekście?
8. Czy mógłby Pan podjąć próbę podsumowania i oceny dorobku oraz niepowodzeń polskiego samorządu na przestrzeni minionych lat.
9. Miasto na prawach powiatu (powiat grodzki) – dobre rozwiązanie, czy może relikwyt przeszłości?
10. Katalog zadań samorządu terytorialnego a chroniczny niedobór środków finansowych (na przykładzie miasta i gminy Bełchatów). Czy możliwe są rozwiązania pozytywne?
11. Czy wiąże Pan jakieś nadzieje na umacnianie samorządu terytorialnego w obecnej sytuacji i przy aktualnym układzie sił na polskiej scenie politycznej?

SUMMARY

Local community and its problems in the eyes of local authorities

LOCAL GOVERNMENT IS a basic organizational form of political and social life consisting of three elements: the particular territory, the community that lives there and the authorities elected in general and democratic elections.

Inhabitants of a particular local government unit constitute the local community being an example of constantly developing self-organizational processes among local society.

Each local community is, in the eyes of the law, included in the administrative division of a country. Executive government in units of local government is in hands of local authorities chosen in general and direct elections. Commune administrators, mayors, or presidents (in large urban communities) as well as county council members are predominantly leaders of local political parties present on the political stage.

The main purpose of this article is to present the opinions of local self-government leaders of the commune and county level on the major problems concerning the condition and perspectives of local governments in Poland in general.

The local authorities' suggestions and opinions, identified by the conducted survey, allowed the author to draw some conclusions and form generalizations.

The observed phenomena presented in this article could provide the foundation for a deeper reflection upon the condition and quality of the political life in Polish local self-government.

The research of local community issues constitutes an essential part of politics as a branch of knowledge. The above article is an analysis of local communities functioning, on the example of the Bełchatów Commune and County, in the light of activities taken by the self-governing authorities.