

Determinanty rozwoju samorządu terytorialnego. Wprowadzenie

Mija 20. rocznica utworzenia samorządu na poziomie powiatu i województwa. Z dniem 1 stycznia 1999 roku dwustopniowy podział administracyjny kraju – z samorządowymi gminami – został zastąpiony podziałem trzystopniowym, z samorządowymi gminami i powiatami oraz rządowo-samorządowymi województwami. Była to jedna z najważniejszych zmian ustrojowych wprowadzonych w ramach czterech reform rządu Jerzego Buzka, a zarazem najbardziej znacząca modyfikacja struktury samorządu terytorialnego po jego odrodzeniu w III RP. Po latach też najczęściej się ją ocenia jako jedyną prawidłowo przeprowadzoną i mającą pozytywne skutki w dłuższej perspektywie.

Od tego czasu nastąpiło wiele przeobrażeń, zarówno w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, jak i w jego otoczeniu, jednakże trójstopniowa struktura samorządu pozostała niezmieniona. Dwudziestoletnie doświadczenia w zakresie funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego trzech szczebli pozwalają sformułować wiele wniosków, a także postulatów dotyczących nowych rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych. Coraz częściej postulaty takie stawiają politycy oraz publicyści, proponując np. likwidację powiatów jako zbędnego szczebla samorządu. Wprowadzenie ewentualnej reformy ustrojowej wymaga jednak szerokiej debaty oraz rzetelnych analiz, odnoszących się zarówno do dotychczasowego funkcjonowania instytucji samorządowych, jak i możliwych skutków proponowanych zmian. W tym obszarze za szczególnie

potrzebną należy uznać refleksję naukową pozwalającą, na podstawie wyników badań i aktualnego stanu wiedzy, formułować wnioski służące za podstawę racjonalnych decyzji politycznych. Wnioski ekspertów mogą stanowić dla polityków znaczący argument w tworzeniu programów zmieniających polską rzeczywistość.

Problematyka samorządu terytorialnego jest obecnie ważnym obszarem badań naukowych, angażującym zarówno politologów, administratywistów, ekonomistów, prawników, historyków, jak i socjologów. Badania, często mające charakter interdyscyplinarny, obejmują takie zagadnienia, jak: organizacja i ustrój oraz historia samorządu terytorialnego, zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym, partycypacja społeczna na szczeblu lokalnym, finanse jednostek samorządu terytorialnego, a także zagadnienia związane z wyborami samorządowymi. Popularną tematykę badań aktualnie stanowią także zagadnienia marketingu terytorialnego i PR w samorządzie oraz cyfryzacji administracji samorządowej.

Wszystkie te obszary życia publicznego, a zarazem specjalizacje konkretnych dyscyplin naukowych determinują przemiany w jednostkach samorządu terytorialnego. Ich wspólną cechą jest podmiotowy charakter samorządowych gmin, powiatów i województw w procesie decentralizacji państwa, w europeizacji i modernizacji Polski. Doświadczenia z lat 1990–2018 stanowią ważny asumpt w rozwoju lokalnej demokracji. Jej najbliższą perspektywę określa właśnie rozpoczęta, pierwsza dłuższa o rok, kadencja organów władzy. Aby kształtować przyszłość, niezbędna jest wiedza o przeszłości. Temu służą naukowe ustalenia.

Niniejsza publikacja prezentuje wyniki badań i analiz dotyczących polskiego samorządu terytorialnego. Autorami poszczególnych rozdziałów są przedstawiciele wielu dyscyplin nauki, będący na różnych etapach kariery naukowej. Jednocześnie zaprezentowane zagadnienia dotyczą różnorodnych obszarów funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.

W pierwszej części publikacji przedstawione zostały prawno-administracyjne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. W pierwszym rozdziale Radosław Kamiński opisuje województwo samorządowe w kontekście systemu ustrojowego

III RP i dokonuje analizy funkcjonalności przyjętych rozwiązań ustrojowych. Z kolei Paweł Momro w następnym rozdziale prezentuje rezultaty interesującej analizy projektów reform samorządu terytorialnego, zgłaszanych przez posłów na Sejm VIII kadencji. Analizując przedstawiane projekty, autor jednocześnie ocenia ich znaczenie dla realizacji taktyki politycznej poszczególnych ugrupowań. Adam Pietrzkiewicz opisuje rolę i znaczenie lokalnych władz samorządowych w zakresie kształtowania bezpieczeństwa. W ostatnim rozdziale tej części publikacji Elżbieta Małecka zajmuje się zagadnieniem prawno-administracyjnych instrumentów ochrony konkurencji i konsumentów stosowanych przez Prezesa UOKiK wobec jednostek samorządu terytorialnego. Autorka dokonuje analizy statystyk w tym obszarze działalności samorządu.

Kolejne rozdziały monografii prezentują wybrane kwestie związane z budżetem i zarządzaniem finansami jednostek samorządu terytorialnego. Marian Kozaczka dokonuje analizy gospodarki finansowej wybranej jednostki samorządu powiatowego, ukazując źródła przychodów oraz rodzaje wydatków powiatów. Z kolei Ewa Maciaszyk analizuje gospodarkę finansową samorządów wojewódzkich ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia podatku dochodowego od osób fizycznych jako źródła dochodów własnych województw. Swoistej syntezy dokonuje Aneta Lipczyńska, przedstawiając wybrane aspekty gospodarki finansowej samorządów wszystkich szczebli. Ostatni rozdział tej części monografii autorstwa Dominiki Marczak to opis dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania budżetów obywatelskich w samorządzie terytorialnym, w świetle popularnej w sektorze prywatnym koncepcji zarządzania partycypacyjnego.

Ważnym aspektem funkcjonowania samorządu, przedstawionym w kolejnej części publikacji, są również kwestie społeczne, aktywność obywatelska oraz włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne. Robert Zawisza podejmuje próbę spojrzenia na aktywność obywatelską oczami samorządowców oraz samych obywateli. Autor zwraca uwagę na różnice w punktach widzenia obu grup. Z kolei Przemysław Baciak opisuje polskie doświadczenia w zakresie wykorzystania przez samorządy nowych technologii (ICT)

w konsultacjach społecznych. Rezultatem analizy są wnioski w zakresie funkcjonalności poszczególnych rozwiązań stosowanych w e-konsultacjach. W kolejnym rozdziale Klaudia Szawara analizuje poziom aktywności wyborczej obywateli w gminach, w których istnieje zjawisko wielokadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy należy uznać za szczególnie interesujące w kontekście wprowadzonych w 2018 roku przepisów prawa, mających ograniczyć badane zjawisko. Ostatni rozdział monografii autorstwa Małgorzaty Łysik dotyczy problemu społecznego o rosnącym znaczeniu dla funkcjonowania samorządów wszystkich szczebli, jakim jest starzenie się polskiego społeczeństwa. Autorka dokonuje w nim opisu zarówno samego zjawiska oraz jego reperkusji, jak i instrumentów polityki społecznej samorządów kierowanych do osób starszych.

Szeroki zakres tematyczny publikacji, prezentowany w poszczególnych jej rozdziałach, pozwala na wieloaspektowe spojrzenie na samorząd terytorialny w III RP. Staje się też okazją do analizy kierunków rozwoju polskiego samorządu. Dzięki dokonaniem przeglądowi różnych obszarów jego działalności możliwa staje się m.in. identyfikacja wyzwań stojących przed samorządem terytorialnym w Polsce. To z kolei może pomóc w wypracowaniu propozycji nowych rozwiązań na rzecz efektywności i skuteczności przy jednoczesnym zachowaniu demokratycznych standardów funkcjonowania jego instytucji.

Redaktorzy monografii składają podziękowania Autorom rozdziałów za trud włożony w jej przygotowanie. Jednocześnie dziękują recenzentowi – profesorowi Waleremu Okulicz-Kozarynowi – za przygotowanie recenzji monografii oraz przekazanie wielu cennych uwag i wskazówek.

Przemysław Baciak, Andrzej Piasecki