

Ekonomia

Samorząd terytorialny w Polsce

Ustrój ekonomiczny

Marek Wojciechowski



Samorząd terytorialny w Polsce

Ustrój ekonomiczny



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Samorząd terytorialny w Polsce

Ustrój ekonomiczny

Marek Wojciechowski

Marek Wojciechowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Finansów, Katedra Finansów Publicznych
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENT

Danuta Strahl

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

REDAKCJA

Dominika Rafa

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

Michał Olewnik

PROJEKT OKŁADKI

AGENT PR

Michał Olewnik

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos/JJFarquitectos

© Copyright by Marek Wojciechowski, Łódź–Kraków 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź–Kraków 2020

© Copyright for this edition by AGENT PR, Łódź–Kraków 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10103.20.0.M

Ark. wyd. 11,0; ark. druk. 10,0

ISBN 978-83-8220-443-8

e-ISBN 978-83-8220-444-5

ISBN AGENT PR 978-83-64462-80-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

Dla mojej córki Heleny

Spis treści

Wprowadzenie	9
Rozdział 1	
Natura samorządu terytorialnego	19
1.1. Istota i struktura samorządu	19
1.2. Wartości i cele samorządu	24
1.3. Kategoria interesu publicznego	28
1.4. Wymiary samorządu	32
1.5. Synteza rozważań	35
Rozdział 2	
Organizacja i szczeblowość samorządu	37
2.1. Samorząd w podziale administracyjnym kraju	37
2.2. Kwestia wielkości samorządu	42
2.3. Samodzielność decyzyjna	47
2.4. Potrzeba zmian strukturalnych	50
2.5. Synteza rozważań	55
Rozdział 3	
Przedmiot działania samorządu	57
3.1. Zakres i struktura zadań publicznych	57
3.2. Specyfika użyteczności publicznej	60
3.3. Formy realizacji zadań	66
3.4. Procesy gospodarowania i zarządzania	73
3.5. Synteza rozważań	78
Rozdział 4	
Rola władz i administracji w samorządzie	81
4.1. Mieszkańcy jako suweren i właściciele	81
4.2. Funkcje i zadania organu stanowiącego	83
4.3. Funkcje i zadania organu wykonawczego	89
4.4. Najbliższe otoczenie władz	95
4.5. Synteza rozważań	98

Rozdział 5

Ekonomiczny charakter samorządu **101**

5.1. Samorząd jako podmiot gospodarczy 101

5.2. Świadczenie usług publicznych 104

5.3. Stymulowanie wzrostu gospodarczego 107

5.4. Problem efektywności 111

5.5. Synteza rozważań 117

Zakończenie 121

Piśmiennictwo 133

Wykaz rysunków i tabel 145

Aneks 147

Gmina to jedyny związek, który posiada tak bardzo naturalny charakter, że powstaje samorzutnie wszędzie tam, gdzie gromadzą się ludzie
(Alexis de Tocqueville)

Wprowadzenie

Sformułowanie problemu

W życiu człowieka, szczególnie miejsce zajmuje wspólnota, organizująca przestrzeń publiczną dla jego bytowania i rozwoju. Wspólnota wyodrębniła się na pewnym etapie rozwoju społecznego, kształtując warunki życia jednostki i ich zbiorowości. Nie jest zatem obojętne dla członków wspólnoty, jak jest zorganizowana, kto nią kieruje, jakie problemy należy rozwiązać dla zapewnienia bezpieczeństwa osobistego, ekonomicznego i społecznego. W Polsce po transformacji ustrojowej kolejne ekipy rządowe – z różnym powodzeniem – dokonywały zmian w sferze gospodarczej i społecznej dla poprawy warunków życia ludzi. Przyczyna rozpoczęcia pozytywnych zmian leży zawsze w obszarze polityki i jej mechanizmów, ponieważ politycy określają warunki i zasady funkcjonowania w gospodarce¹. We wspólnocie (samorządzie) źródła problemów leżą w różnych obszarach, a ich korzenie tkwią głównie w rozwiązaniach prawnych. Skuteczność w rozwiązywaniu problemów wynika nie tylko z wielkości (szczupłości) środków finansowych, ale w równej mierze z niewłaściwego procesu zarządzania przez władze samorządu.

Mimo bogatego piśmiennictwa wiedza o samorządzie terytorialnym (dalej będzie mowa o samorządzie) jest niepełna i mało znana uczestnikom samorządu². Wynikająca stąd luka informacyjna utrudnia zrozumienie mechanizmów funkcjonowania samorządu. Badanie naukowe samorządu (poznawcze i empiryczne) wymaga interdyscyplinarnego podejścia, ze względu na wieloaspektowość

-
- 1 Obok polityków, na procesy wzrostu gospodarczego wpływają osoby profesjonalnie kierujące gospodarką.
 - 2 Uczestnikami samorządu są jego mieszkańcy, władza i administracja, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne, instytucje i organizacje publiczne oraz inni, którzy biorą udział w funkcjonowaniu samorządu, kierując się własnymi interesami. W koncepcji *public governance* są oni traktowani jak interesariusze lub beneficjenci (*stakeholders*).

i różnorodność problematyk szczegółowych. Od strony prawnej, socjologicznej i politologicznej samorząd doczekał się już bogatego dorobku badawczego. W naukach ekonomicznych, samorząd i jego gospodarka stają się dopiero przedmiotem coraz większej uwagi. Stosunkowo najwięcej prac i studiów odnosi się do zagadnień rozwoju lokalnego, regionalnego, jak też do gospodarki finansowej – przy umiarkowanym jeszcze zainteresowaniu teorią ekonomii, organizacji i zarządzania. W samorządzie, procesy i zjawiska gospodarcze podlegają prawidłowościom makroekonomicznym, lecz warunki lokalne i specyfika sprawiają, że sprawność jego władz w realizacji zadań publicznych jest różna³.

Do tej pory w Polsce ukazało się niewiele monograficznych opracowań, traktujących ogólnie samorząd z perspektywy ekonomicznej. Do grona autorów analizujących problematykę gospodarczą samorządu w sposób całościowy należy zaliczyć m.in.: A. Harańczyk⁴, Andrzeja J. Kozłowskiego⁵, F. Kuźnika⁶, S. Barczyka⁷, Andrzeja i Magdalenę Miszczuk, K. Żuka⁸, Z. Strzeleckiego⁹, E. Wojciechowskiego¹⁰, Z. Grzymałę¹¹ i A. Zalewskiego¹², T. Markowskiego¹³, G. Maślocha i J. Sieraka¹⁴, Andrzeja K. Piaseckiego¹⁵. Niemal w każdym kraju europejskim samorząd stanowi istotny filar władzy publicznej, ulokowany najbliżej obywatela. Ranga samorządów w Europie, ich społeczne zakorzenienie, a także zakres kompetencji jakimi

-
- 3 Autor przyjmuje, że sprawność działania obejmuje trzy płaszczyzny: skuteczność, gospodarność (ekonomiczność) i efektywność (relacja efektu do nakładu).
 - 4 A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
 - 5 Andrzej J. Kozłowski, *Samorząd terytorialny w Polsce. Historia, ustrój, finanse, zarządzanie*, Soft Vision, Oficyna Wydawnicza, Szczecin 1997.
 - 6 F. Kuźnik, *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia t. CXLIII, Warszawa 2012.
 - 7 S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010.
 - 8 A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
 - 9 Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
 - 10 E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
 - 11 Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
 - 12 A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
 - 13 T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
 - 14 G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
 - 15 Andrzej K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.

dysponują, znacznie się różnią między krajami¹⁶. Samorząd w krajach europejskich pełni różne funkcje i swoją aktywnością obejmuje rozmaite działalności. Na skutek integracji europejskiej, a wraz z nią jednolitego prawa, wspólnych zasad i wartości, wzajemnego uczenia się oraz promocji i naśladowania dobrych praktyk, następuje europeizacja samorządu terytorialnego, wyznaczająca ogólne ramy funkcjonowania społeczności lokalnych.

Przedmiotem badania jest problematyka ekonomiczna samorządu, a zakreślenie jego granic wydaje się uzasadnione. W bogatym piśmiennictwie dotyczącym samorządu istnieje wiele elementów ekonomicznych, rozproszonych jednak w wielu publikacjach. Stąd potrzebą staje się skomasowanie wiedzy o gospodarce samorządu w syntetycznych ujęciach i zgromadzenie jej w teorii samorządu w wydzielonym nurcie poznawczo-badawczym. Ranga podjętego zamysłu badawczego wynika z wyzwań i problemów współczesnego świata, w którym samorząd terytorialny zajmuje czołowe miejsce. Każdą próbę zgłębienia mechanizmów rządzących życiem gospodarczym w samorządzie należy przyjąć z uznaniem. Można odnieść wrażenie, że problematyka ekonomiczna samorządu jest nadal mało rozpoznana, rozproszona w wielu publikacjach i nie tworzy zwartej i wyodrębnionej przedmiotu badania w teorii samorządu terytorialnego.

W samorządzie ujawniło się wiele barier i nieprawidłowości ograniczających jego rozwój, tkwiących w złej organizacji i działaniu jego władz. Wydaje się, że nastał czas, aby na nowo spojrzeć na samorząd i niejako od początku „odczytać” jego sens i funkcjonowanie. Temu służyły kolejne raporty, które rozwinęły debatę o przebudowie samorządu w Polsce¹⁷. Każdy z nich zwracał uwagę na istotne sprawy, których racjonalizacja może przyczynić się do modernizacji samorządu. Po 30. latach obecności samorządu w życiu publicznym, zmiany w jego systemie są uzasadnione społecznie i ekonomicznie. Występuje bowiem wiele nieprawidłowości (dysfunkcji), luk, niejasności, niespójności i barier w jego gospodarce. Zmiany systemowe i strukturalne samorządu, wymagają kosztów społecznych oraz finansowych, które warto ponieść dla dobra publicznego. Utrzymanie *status quo* blokuje bowiem możliwości rozwojowe tkwiące w samorządzie, w jego gospodarce i w strukturach.

Na świecie rośnie rola samorządów (zwłaszcza dużych) w sferze wykonywania zadań gospodarczych. Widać to w dużych miastach i w metropoliach, które są wielkimi organizmami gospodarczymi, czasami większymi od niektórych państw.

16 A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Final report: Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*, European Commission, Brussels 2015, s. 58.

17 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa 2012; J. Hausner (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 1 i 2, Kraków 2013, 2014; Forum od – nowa, *Samorząd 3.0*, raport, Warszawa 2013; E. Wojciechowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*. Raport, Łódź 2014. Stanowiska, poglądy i oceny dotyczące stanu i przemian w samorządzie terytorialnym prezentowane są na łamach takich czasopism jak: „Wspólnota”, „Gazeta Samorządu i Administracji” oraz periodyku naukowego „Samorząd Terytorialny”.

Wartość ich gospodarek przekracza wielokrotnie produkt krajowy Polski. Rozmiar biznesu w tych miastach określa rynek konsumentów, kwalifikacje pracownicze oraz sieć zależności produkcyjnych. Największe aglomeracje bardziej przyciągają inwestorów¹⁸. Dla przykładu wartość PKB Nowego Jorku w 2007 r. wynosiła 1,44 bln USD, natomiast w Londynie wytworzono produkt o wartości 1,6 bln USD¹⁹. Na wzrost znaczenia ekonomicznego samorządów miejskich wskazuje m.in. Benjamin R. Barber przeciwstawiając rozwój miast, niesprawnym państwom. Autor ten upatruje w miastach strukturę sieciową umożliwiającą współpracę i wspólne podejmowanie decyzji, wzmacniając tym samym lokalną demokrację. Traktując miasta jako podmiot gospodarczy, ogłosił postulat „pozwołmy burmistrzom rządzić światem”²⁰. Mechanizmy rozwoju miast doprowadzają w wielkich miastach na świecie do istotnej zmiany struktury zatrudnienia. W bogatych regionach (Region de Bruxelles – Capitale i Inner London) aż 90% zatrudnionych jest w usługach²¹. Na wzrost roli samorządu w realizacji funkcji ekonomicznych zwraca uwagę L. Patrzalek²².

Założenia, cele i tezy badawcze

W analizie przyjęto założenia wyjściowe precyzujące ramy obiektu zainteresowania, pozwalające zachować główną linię badawczą. Pierwszym założeniem jest stwierdzenie, że samorząd stanowi złożoną kategorię ekonomiczną o strukturze wielopłaszczyznowej i wieloaspektowej. Działalność samorządu odbywa się w różnych wymiarach, umożliwiając jego analizę z różnych perspektyw badawczych. Problematyka samorządu terytorialnego posiada interdyscyplinarny charakter i skupia zainteresowanie badawcze specjalistów z wielu dyscyplin naukowych.

Drugim założeniem jest traktowanie samorządu (zgodnie z teorią państwową) jako organicznej struktury demokratycznego państwa prawa. *Konstytucja* w art. 16 ust. 2 mówi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Zapis ten w świetle art. 15 ust. 1 określa pozycję samorządu w państwie

18 K. Urbański, *Ranking: Miasta przyjazne dla biznesu, Kongres Regionów*, „Forbes”, Wrocław 2017, s. 3.

19 P. Karnaszewski, *Czym przyciągnąć biznes*, [w:] *Miasta przyjazne dla biznesu, Kongres Regionów*, „Forbes”, Wrocław 2017, s. 10.

20 Benjamin R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2014, s. 19, 22–23.

21 B. Bal-Domańska, D. Strahl, *Wykorzystanie paneli modelowych do opisu rozwoju regionalnego w przestrzeni europejskiej*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości nr 9, Wałbrzych 2006, s. 98.

22 L. Patrzalek (red.), *Lokalne inicjatywy w sferze rozwoju gospodarczego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 10–11.

ustanawiając, iż stanowi zdecentralizowaną formę wykonywania administracji publicznej²³. W ten sposób samorząd, w sensie formalnym, powstał jako efekt systemowego podziału władzy państwowej, stając się odrębnym bytem prawnym i ekonomicznym. Trzecie założenie przyjmuje, że samorząd jest kategorią ekonomiczną, której treścią jest świadczenie usług publicznych, natomiast formą – organizacja elementów składających się na ustrój samorządu. Konsekwencją takiego ujęcia jest poszukiwanie cech w samorządzie, wskazujących na jego odrębność i samodzielność ekonomiczną. Pochodną tego spojrzenia na samorząd jest kwestia efektywności ekonomicznej.

Celem ogólnym pracy jest ekonomiczna charakterystyka samorządu i identyfikacja słabych stron jego systemu ekonomicznego oraz określenie rozwiązań dla jego racjonalizacji. Tak sformułowanemu celowi podporządkowano cele szczegółowe, którymi są:

- przedstawienie rodowodu i istoty samorządu²⁴,
- charakterystyka układu organizacyjno-terytorialnego samorządu,
- opis i wyjaśnienie przedmiotu działalności samorządu,
- opis i objaśnienie roli oraz funkcji ekonomicznych władzy w samorządzie,
- zarysowanie ekonomicznego oblicza i znaczenia samorządu.

Każdy rozdział kończy się syntezą rozważań, ze wskazaniem przesłanek dowodowych dla weryfikacji tez badawczych. Część merytoryczną pracy domyka zakończenie obejmujące podsumowanie i uwagi ogólne oraz ustosunkowanie się do przyjętych tez badawczych.

Cel ogólny określa kierunek badania wyznaczony przez podejście pozytywne i normatywne. Pierwsze podejście polega na obiektywnym rozpoznaniu niesprawności samorządu w sferze gospodarczej, drugie – zawiera propozycje i rekomendacje dla przebudowy systemu samorządu wyrażone w sądach wartościujących. Z perspektywy analizy ekonomicznej, przedmiotem głównego zainteresowania będą dwa elementy badawcze:

- mechanizm funkcjonowania samorządu,
- polityka gospodarcza samorządu²⁵.

Powyższe elementy składają się na system ekonomiczny samorządu. Mechanizm funkcjonowania (działania) struktur i ogniw samorządu jest pierwotny oraz komplementarny i substytucyjny wobec polityki gospodarczej. Określa warunki, zasady oraz instrumenty dla praktycznych działań władzy i administracji samorządu (polityka gospodarcza i zarządzanie). Między mechanizmem funkcjonowania a polityką

23 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Biorąc pod uwagę przekrój sektorowy w gospodarce, samorząd terytorialny należy do sektora publicznego i wspólnie z sektorem prywatnym oraz z sektorem społecznym (grupującym organizacje pozarządowe).

24 Ze względu na rozbudowaną część dotyczącą genezy samorządu, autor problematykę tę umieścił w aneksie książki.

25 Pojęcie polityki gospodarczej samorządu będzie dalej równoznaczne z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego, z lokalną polityką rozwoju i polityką lokalną.

lokalną nie występuje dodatnia zależność, gdyż nie zawsze poprawnie skonstruowany system funkcjonowania, warunkuje skuteczną politykę rozwoju. Braki systemowe można częściowo wypełnić przez „dobre rządzenie” (zarządzanie publiczne), determinowane wysoką jakością kadr i silnym przywództwem lokalnym. Ekonomiczny mechanizm samorządu ma charakter ustrojowy i strukturalny oraz względnie stały. Polityka gospodarcza samorządu jest zmienna i elastyczna, dostosowująca się do norm i reguł wyznaczonych przez mechanizm funkcjonowania.

Słabe strony systemu ekonomicznego samorządu dotyczą zjawisk, procesów, zdarzeń i zagrożeń tworzących negatywne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne samorządu. Wywołują one dysfunkcje (nieprawidłowości) zakłócające ciągłość procesów decyzyjnych i równocześnie stają się źródłem powstawania dodatkowych kosztów realizacji zadań publicznych. Dysfunkcją jest zakłócenie prawidłowego działania czegoś, kogoś lub nieprzystosowanie do nowych warunków²⁶. Rozpoznanie i definiowanie dysfunkcji w samorządzie stało się motywem przewodnim badania. Szczególną rolę w samorządzie odgrywiają słabości ustrojowe (zewnętrzne), które determinują funkcjonowanie jego gospodarki. Słabości strukturalne (wewnętrzne) wynikają z rozwiązań ustrojowych i systemowych, regulujących udział w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym. Niesprawności ustrojowe i strukturalne powodują nieprawidłowości funkcjonalne (czynnościowe) w bieżącej działalności samorządu. Dla osiągnięcia założonych celów przyjęto trzy tezy badawcze o charakterze diagnostycznym, formalizujące rozpoznanie istotności wybranych problemów gospodarki samorządu.

Teza 1: *Samorząd terytorialny i jego gospodarka działają w dysfunkcyjnym systemie ekonomicznym.*

Uzasadnieniem dla jej postawienia są występujące w samorządzie niesprawności, prowadzące do niepełnego wykorzystania zdolności usługowych, a tym samym ograniczonego zaspokajania potrzeb społecznych. Identyfikują one słabe elementy systemu ekonomicznego samorządu. System ekonomiczny samorządu wynika z ustawowych rozwiązań ustrojowych i strukturalnych, określających warunki oraz zasady wykonywania zadań własnych. Składa się z układu elementów tworzących stały mechanizm funkcjonowania (działania) gospodarki samorządu oraz ze zmiennego procesu zarządzania. Można przyjąć, że ogniwem łączącym te części systemu ekonomicznego jest polityka gospodarcza realizowana przez władze samorządu. Dysfunkcje są pierwotnym źródłem powstawania dodatkowych kosztów funkcjonowania i rozwoju samorządu. Zdefiniowanie ich w świetle charakterystyki samorządu stanowi pierwszy zamysł badawczy.

Teza 2: *Ustrój ekonomiczny samorządu terytorialnego posiada cechy podmiotu gospodarczego.*

Uzasadnieniem dla sformułowania tej tezy jest doszukiwanie się w samorządzie elementów podmiotu w sensie gospodarowania i zarządzania, prowadzącego

²⁶ Dysfunkcje są sytuacjami i czynnościami zaburzającymi sprawne działanie samorządu w systemie ekonomicznym.

działalność gospodarczą (wykonywanie różnorodnych zadań publicznych). W samorządzie i w sektorze prywatnym istnieje wiele wspólnych cech (oraz rozbieżności) uzasadniających traktowanie tego pierwszego, jako publiczną organizację gospodarczą o cechach przedsiębiorcy. Przesłanką dla wysunięcia tezy jest posiadanie publicznych zasobów gospodarczych przez samorząd i pełnienie funkcji ekonomicznych. Ogólna analiza ekonomicznego oblicza samorządu jest kolejnym zamysłem badawczym. Postrzeganie samorządu jako podmiotu gospodarczego ma charakter modelowy i abstrakcyjny, eksponujący właściwości upodabniające go do przedsiębiorstwa rynkowego (spółki kapitałowej).

Teza 3: *Na efektywność ekonomiczną samorządu terytorialnego najistotniejszy wpływ mają jego uwarunkowania strukturalne oraz jakość zarządzania.*

Teza wynika z postawienia tezy poprzedniej przyrównującej samorząd do *quasi* – przedsiębiorstwa. Samorząd prowadzi działalność gospodarczą w podobny sposób jak w przedsiębiorstwie. Zachodzące w nim procesy charakteryzujące się różną efektywnością działania (gospodarowanie) i różną skutecznością (zarządzanie). Stąd efektywność jako kategoria ekonomiczna musi być uwzględniana w funkcjonowaniu samorządu. W samorządzie występują dysfunkcje we wszystkich dziedzinach jego działalności i to one są pierwotnym czynnikiem wpływającym na efektywność. Założeniem autora było zwrócenie uwagi na bezpośrednie czynniki kształtujące jej wielkość. Można przyjąć, że wpływ specyfiki na efektywność jest negatywny z powodu kolizji celów społecznych i ekonomicznych oraz uwarunkowań strukturalnych (m.in. monopol, złożoność i formalizacja procedur decyzyjnych, wielobranżowość zadań) charakterystycznych dla samorządu. Z kolei oddziaływanie na skuteczność procesów zarządzania może być pozytywne lub negatywne. Wysoka jakość działalności organów władzy i administracji może zredukować straty w efektywności, a niekompetencja i brak profesjonalizmu zarządzających, obniżyć ją.

Zakres, metody badania i materiał faktograficzny

Kontekstem dla analizy ekonomicznej w warstwie porównawczej samorządu jest sektor publiczny i prywatny. Zakres badania wypełnia ustalony zasięg rzeczowy, przestrzenny i czasowy. Badanie i prowadzone rozważania dotyczą głównych ekonomicznych elementów samorządu, jako instytucji publicznej o różnych wymiarach²⁷.

²⁷ Do zakresu badania nie włączono takich istotnych obszarów analizy jak: gospodarka finansowa i przestrzenna, majątek komunalny, administracja samorządowa, budownictwo komunalne, socjalne i czynszowe, polityka miejska – rozumiana jako oddziaływanie władz centralnych wobec miast. Każda z tych dziedzin zasługuje na odrębne potraktowanie, ze względu na znaczenie w gospodarce samorządu. Autor chciał w ten sposób uniknąć pobieżnego ujęcia

Zakres przestrzenny badania obejmuje samorząd w pełnej szczeblowości (gminnej, powiatowej i regionalnej) oraz z perspektywy krajowej. W analizie wykorzystano informacje o funkcjonowaniu samorządu w Polsce od 1990 r. W badaniu jednostek samorządowych, główny materiał faktograficzny datuje się od 2002 r., czyli od momentu, kiedy w samorządzie gminnym to mieszkańcy bezpośrednio wybierają jednoosobowy organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

W badaniu zastosowano podejście pozytywne, polegające na diagnozie procesów i zjawisk w samorządzie oraz podejście normatywne, zawierające sądy wartościujące w propozycjach rozwiązań racjonalnych. W analizie ekonomicznej wykorzystano zbiór różnych metod badawczych. W warstwie teoretycznej podstawową metodą była krytyczna analiza piśmiennictwa, z odwołaniem się do starszych źródeł. Dalej wykorzystano metodę opisową, obserwacyjną porównawczą, badania dokumentacji prawnej i administracyjnej, studium przypadku, statystyczną, analizę logiczno-dedukcyjną, indukcyjną oraz przyczynowo-skutkową. Poza literaturą przedmiotu i regulacjami prawnymi wykorzystano wiele źródeł i dokumentów zastanych (uchwały, w tym dotyczące strategii, programów, planów, prognoz, statutów, kodeksów, taryf, opłat, sprawozdań z działalności oraz zarządzenia, regulaminy, instrukcje, sprawozdania budżetowe i finansowe, raporty, dokumentacja pokontrolna, audyty, karty usług – standardy oraz różne zestawienia statystyczne).

Wyjaśnienia wymaga terminologia niektórych podstawowych pojęć stosowanych w pracy dla przyjęcia jednoznacznej interpretacji ich sensu. Samorząd terytorialny będzie rozumiany jako system obejmujący społeczność lokalną, władze, administrację oraz służby komunalne. Władze to inaczej organy samorządu (lub samorządowe). Administracja samorządowa (komunalna) to pracownicy zatrudnieni w jednostkach budżetowych, w tym w urzędzie. Do służb komunalnych należy zaliczyć wszystkie jednostki organizacyjne samorządu (jednostki i zakłady budżetowe, spółki komunalne, instytucje zdrowia i kultury posiadające osobowość prawną). Według autora gospodarka samorządu jest gospodarką komunalną w gminie i w powiecie oraz regionalną w województwie. Termin *rządzenie* składa się z procesów gospodarowania i zarządzania, których łącznikiem jest polityka lokalna w skali gminy i powiatu. Istotą procesu gospodarowania jest wytwarzanie (dostarczanie, świadczenie) dóbr (produktów i usług publicznych) oraz ich podział według zapotrzebowania i preferencji społecznych. Treścią procesu zarządzania jest działalność kierownicza, polegająca na formułowaniu celów i doborze środków oraz metod ich osiągnięcia. Pojęcie polityki lokalnej będzie tożsame z polityką gospodarczą i polityką rozwoju. Mimo świadomości różnic między samorządem a wspólnotą obejmującą ogół mieszkańców na danym terytorium, w dalszej części pracy pojęcia te będą używane zamiennie. Spersonalizowaną formą samorządu są jego władze, administracja i służby komunalne; dlatego jeśli będzie mowa o samorządzie należy przez to rozumieć wymienione komponenty jego struktury. Przez

tych ważnych tematyk. W tym zakresie pojawiły się już na rynku wydawniczym znaczące pozycje książkowe.

efektywność rozumiemy ją w wymiarze ekonomicznym. Pojęcie władzy będzie stosowane zamiennie z stosowaniem organów. Gospodarka komunalna to inaczej samorządowa lub lokalna. Racjonalność oznacza sprawność ekonomiczną.

Struktura opracowania

Książka jako całość ma charakter poznawczo-analityczny (opisowy). Stanowi monografię dotyczącą teorii samorządu terytorialnego, w jej nurcie ekonomicznym. Przyjęte cele badawcze określiły jej konstrukcję i strukturę. Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia oraz piśmiennictwa wykorzystanego w badaniu. Rozdział pierwszy – dotyczy charakterystyki i wyjaśnienia treści samorządu. Drugi rozdział – prezentuje organizację samorządu i jej opis, uwzględniający kolejne poziomy (szczeble). Rozdział trzeci – przedstawia zakres przedmiotowy samorządu, z wyodrębnieniem funkcji użyteczności publicznej. Szerszą uwagę zwrócono na przegląd form organizacyjno-prawnych w procesie realizacji zadań publicznych. Czwarty rozdział – skupia zainteresowanie na podmiotowej strukturze samorządu wraz z wyjaśnieniem roli i funkcji ogniw jego władzy. Ostatni rozdział książki – obejmuje wyjaśnienie i udowodnienie ekonomicznego charakteru samorządu, jako podmiotu w sensie gospodarowania. Rozważania wiążą zakończenie obejmujące wnioski ogólne oraz odniesienie się do sformułowanych tez badawczych. Na końcu pracy umieszczono wykaz piśmiennictwa, wykorzystanego w rozważaniach oraz aneks przedstawiający rodowód elementu samorządu w ujęciu historycznym.

Interdyscyplinarność kategorii samorządu (złożoność i wieloaspektowość) spowodowały, że stał się przedmiotem zainteresowania z różnych perspektyw badawczych. Dzięki temu wiedza o samorządzie staje się coraz bogatsza. Treścią rozważań skupionych wokół przewodniego motywu badania jest ocena mechanizmu ekonomicznego w systemie funkcjonowania samorządu. Zasluguje to na zainteresowanie badawcze, ponieważ sprawność tego systemu wpływa na wyzwolenie potencjałów rozwojowych i na warunki życia mieszkańców wspólnoty. W analizie ekonomicznej wątkiem wiodącym jest zagadnienie racjonalizacji działalności samorządu, z uwzględnieniem autorskich rozwiązań poprawy.

Autor wyraża nadzieję, że książka zainteresuje pracowników nauki, studentów, polityków oraz pracowników samorządowych. Uważa też, że publikacja może stać się inspiracją dla kolejnych studiów i dyskusji, dotyczących aktualnych problemów ekonomii, organizacji i zarządzania, a nade wszystko gospodarowania w celu efektywnego wykorzystania zasobów publicznych. Zamiarem autora było również wypełnienie luki edukacyjnej mieszkańców samorządu, polityków, urzędników i mediów. Wspólnym mianownikiem prowadzonych rozważań jest podejście analityczne i syntetyczne w przedstawieniu ekonomicznego aspektu samorządu, nieczęsto uwzględnianego w studiach i w publikacjach.

Rozdział 1

Natura samorządu terytorialnego

1.1. Istota i struktura samorządu

Treść i formę samorządu określają elementy i cechy obrazujące jego naturę. W świetle teorii państwowej, samorząd jest bytem komplementarnym wobec władz centralnych (rządowych) i formą samorządu społecznego¹. Posiada prawo do samostanowienia we własnych sprawach, charakteryzując się samodzielnością. Mimo że samorząd nowożytny pochodzi z XIX w., to niektóre jego elementy pojawiły się znacznie wcześniej. Autor uważa, że warto je opisać w świetle powolnego i stopniowego procesu ich powstawania, ponieważ tworzą załączki późniejszego, rozbudowanego systemu samorządu. W analizie natury samorządu, odniesieniem jest usytuowanie w nim jednostki jako mieszkańca wspólnoty. W tym miejscu należy odwołać się do poglądu Arystotelesa ze Stagiry, który uznawał człowieka za „zwierzę polityczne” (*zoon politikon*), czyli istotę społeczną, realizującą samą siebie, żyjąc jedynie w gromadzie, we wspólnocie (w państwie)². Wspólnotę tworzą zatem z natury mieszkańcy, którzy są wręcz skazani na nią, bytując w jej obrębie. Zgodnie z teorią praw naturalnych, gmina istniała przed państwem, a koncepcja tej teorii zakładała równorzędność gminy i państwa³. W obrazie państwa idealnego według Platona, jednostka jest podporządkowana państwu⁴, z czego wynika nadrzędność wspólnoty względem jednostek. Hierarchię tę podkreśla koncepcja komunitaryzmu, przyjmująca prymat wspólnoty nad jednostkom. We wspólnocie

- 1 W teorii państwowej samorządu terytorialnego jego rola nie jest przeciwstawna władzy centralnej; por. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 85.
- 2 Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, za: J. Dąmską, *Zarys historii filozofii greckiej*, Daimonion, Instytut Wydawniczy, Lublin 1993, s. 104.
- 3 Rodowód teorii wywodzi się z postulatów Rewolucji Francuskiej, wyodrębniających gminę jako czwartą władzę państwa; A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 3–4.
- 4 Największą karą w greckich *polis* było skazanie oskarżonego przez sąd skorupkowy na wykluczenie, ostracyzm (wygnanie i życie poza wspólnotą).

bowiem realizuje się solidarność i odpowiedzialność za innych. Samorząd ma zatem charakter wspólnotowy⁵. Można stwierdzić, że samorząd jako forma wspólnoty, stanowi polityczną organizację społeczności lokalnej.

Historia samorządu sięga dawnych dziejów. Struktury nazywane teraz samorządem ulegały zmianom ewolucyjnym, przyswajając wiedzę ułatwiającą codzienne życie w grupie społecznej. Elementy samorządu pojawiły się i wykształciły na pewnym etapie rozwoju cywilizacyjnego, w warunkach stacjonarnego trybu życia, który nadał mu odrębny kształt i elementy trwałości. Mobilne formy bytowania nie posiadały cech komunalności, ponieważ częste zmiany miejsca przez wędrujące grupy ludności, nie stworzyły stabilnej struktury terytorialnej. Podwaliną samorządu nie była zatem wspólnota pierwotna, polegająca na współdziałaniu członków społeczności w procesie pracy i podziale jej efektów. Rozkład wspólnoty pierwotnej nastąpił w wyniku podziału na klasy społeczne oraz po zwiększeniu możliwości wytwarzania. Można wskazać trzy przesłanki formowania się zorganizowanej wspólnoty. Pierwszą przesłanką było zapewnienie stałego dostępu do pożywienia. Druga przesłanka związana jest z przejściem od wędrownego do osiadłego trybu życia, a ostatnią – pogłębiający się społeczny podział pracy.

We wspólnocie prowadzącej osiadły tryb zaczęły nasilać się procesy gospodarcze i postępu technicznego. Jak pisał J. Goryński, osadnictwo stanowiło działanie mające „na celu przystosowanie środowiska naturalnego do potrzeb wynikających z osiadłego trybu życia człowieka”⁶. Rezygnując z koczowniczego życia ludzie zaczęli tworzyć siedziby, będące stałym miejscem dalszego bytowania. Początkowo przybierały postać osad, osiedli, a następnie miast, w których zachodziły procesy indywidualnego i zbiorowego zaspokajania potrzeb ich mieszkańców. Miasto stało się wyższym stopniem rozwoju kulturalnego oraz rozwiniętą formą przestrzenną i społeczną. Badacze zajmujący się problematyką samorządu wiążą jego powstanie, właśnie z miastem⁷.

Miejsce i kształt samorządu określają ogólne zasady mieszczące się w konstytucjach, w ustawach i w dokumentach międzynarodowych. W Polsce z *Konstytucji* wynikają zasady: pomocniczości, decentralizacji, samodzielności oraz domniemania własności. W *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*⁸ (EKSL) wyszczególnione są podstawowe zasady samorządności terytorialnej, które konstytuują jej istotę. Są to zasady: decentralizacji władzy publicznej, samodzielności, demokracji

5 A. Szahraj, N. Jakubowski, *Filozofia polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 147.

6 J. Goryński, *Urbanizacja, urbanistyka, architektura*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966, s. 10.

7 M. Stahl uważa, że początków samorządu terytorialnego należy szukać w ustroju miast średniowiecznych; *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991, s. 48.

8 *Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.* (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm.).