

ABC

SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

PORADNIK NIE TYLKO DLA RADNYCH



FUNDACJA ROZWOJU DEMOKRACJI LOKALNEJ



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



KOBIETY DLA POLSKI
POLSKA DLA KOBIET

REDAKCJA MERYTORYCZNA I AKTUALIZACJA:

BARBARA IMIOŁCZYK

REDAKCJA TECHNICZNA I KOREKTA:

JOANNA Z. MUSIAŁKOWSKA-GOMÓŁKA

ILUSTRACJE:

TOMASZ MANIEWSKI

EDYCJA OPRACOWANA DZIĘKI WSPARCIU

FUNDACJI BATOREGO



**FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO**

ABC SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (PORADNIK NIE TYLKO DLA RADNYCH)

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| WSTĘP (BARBARA IMIOŁCZYK) | 7 |
| SAMORZĄD TERYTORIALNY (JERZY REGULSKI) | 9 |
| Podstawowe pojęcia | 9 |
| Samorządność i samorząd. | 9 |
| Samorząd terytorialny. | 9 |
| Samorząd jest władzą publiczną | 10 |
| Samodzielność samorządów | 10 |
| Zasada pomocniczości i decentralizacja administracji | 11 |
| Zasada pomocniczości..... | 11 |
| Decentralizacja | 12 |
| Transformacja ustrojowa | 13 |
| Dynamika przemian ustrojowych..... | 13 |
| „Partia kieruje, a rząd rządzi” | 13 |
| Ustrój państwa demokratycznego | 14 |
| Budowa samorządu terytorialnego..... | 14 |
| Co dalej?..... | 15 |
| Społeczeństwo obywatelskie | 16 |
| Trudności rozwoju społeczności lokalnych. | 16 |
| Społeczeństwo obywatelskie..... | 17 |
| GMINA – POWIAT – WOJEWÓDZTWO (BARBARA IMIOŁCZYK, WŁODZIMIERZ PUZYNA) | 18 |
| Zasadniczy podział terytorialny państwa | 18 |
| Zadania jednostek samorządu terytorialnego | 20 |
| Organy stanowiące a organy wykonawcze | 21 |
| Współpraca jednostek samorządu | 23 |
| UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI RADNEGO (TOMASZ MORDEL, GRZEGORZ JANKOWSKI) | 25 |
| Mandat radnego | 25 |
| Nabycie mandatu..... | 25 |
| Zawieszenie mandatu | 25 |
| Wygaśnięcie mandatu | 26 |

| | |
|--|-----------|
| Obowiązki | 27 |
| Utrzymywanie więzi z mieszkańcami..... | 27 |
| Udział w pracach rady (sejmiku) oraz pracach innych instytucji samorządowych. | 28 |
| Oświadczenie majątkowe radnego | 28 |
| Oświadczenie dotyczące małżonki/a radnego/radnej..... | 29 |
| Uprawnienia..... | 30 |
| Uprawnienia kontrolne | 30 |
| Ochrona prawna | 30 |
| Ochrona trwałości stosunku pracy oraz zwolnienia od pracy. | 31 |
| Diety i zwrot kosztów podróży służbowych | 32 |
| Zakazy | 33 |
| Zakaz wykonywania określonego zatrudnienia | 33 |
| Zakaz łączenia funkcji..... | 34 |
| Zakaz podejmowania dodatkowych zajęć..... | 34 |
| Zakaz przyjmowania darowizn. | 34 |
| Zakaz nadużywania funkcji..... | 34 |
| Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej..... | 35 |
| FINANSE SAMORZĄDU (WŁODZIMIERZ PUZYNA) | 37 |
| Dochody..... | 37 |
| Budżet..... | 39 |
| Gospodarka finansowa samorządu..... | 40 |
| SAMORZĄD A FUNDUSZE UNIJNE (BARBARA IMIOŁCZYK)..... | 43 |
| Polskie województwa na tle regionów Unii Europejskiej..... | 43 |
| Fundusze unijne w Polsce | 43 |
| Samorząd województwa a rozwój regionalny. | 44 |
| Zasada partnerstwa w dysponowaniu funduszami..... | 46 |
| ZARZĄDZANIE W SAMORZĄDZIE (ALEKSANDER NOWORÓL)..... | 48 |
| Zarządzanie publiczne | 48 |
| Pojęcie zarządzania | 48 |
| Ewolucja rozumienia zarządzania w samorządzie | 48 |
| Cele publiczne | 49 |
| Style zarządzania publicznego | 49 |
| Instrumenty zarządzania publicznego | 51 |
| Gospodarka komunalna | 52 |
| Pojęcie gospodarki komunalnej | 52 |
| Usługi powszechne o charakterze użyteczności publicznej..... | 53 |

| | |
|---|-----------|
| Informatyzacja zarządzania..... | 54 |
| PLANOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO (ALEKSANDER NOWORÓL)..... | 58 |
| Polityka rozwoju..... | 58 |
| Pojęcie rozwoju lokalnego | 58 |
| Polityka rozwoju jako instrument zarządzania..... | 59 |
| Elementy planowania rozwoju | 59 |
| Planowanie społeczno-gospodarcze | 61 |
| Strategia rozwoju lokalnego | 61 |
| Programy operacyjne..... | 62 |
| Gospodarowanie przestrzenią | 63 |
| Krajowy i wojewódzki system planowania rozwoju przestrzennego | 64 |
| Polityka przestrzenna gminy | 64 |
| Współzależność planów i programów | 66 |
| SAMORZĄD A GOSPODARKA LOKALNA (TOMASZ KAYSER) | 67 |
| Samorząd a działalność gospodarcza | 67 |
| Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)..... | 68 |
| Rynek pracy | 69 |
| Pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych..... | 70 |
| Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)..... | 71 |
| NADZÓR I KONTROLA (GRZEGORZ JANKOWSKI)..... | 73 |
| Nadzór a kontrola..... | 73 |
| Nadzór nad samorządem | 73 |
| Zasady ogólne nadzoru..... | 73 |
| Środki nadzoru | 74 |
| Postępowanie nadzorcze | 74 |
| Nadzwyczajne środki nadzoru | 75 |
| Kontrola działalności organów samorządowych..... | 76 |
| Kontrola zewnętrzna | 76 |
| Kontrola wewnętrzna | 77 |
| WSPÓŁPRACA I KONTAKTY ZEWNĘTRZNE (DOMINIK GÓRSKI, PRZEMYSŁAW FENRYCH)..... | 79 |
| Partycypacja społeczna..... | 79 |
| Co to właściwie jest „partycypacja społeczna” i po co nam ona?..... | 79 |

| | |
|---|------------|
| Rozwój kontaktu obywateli z władzą lokalną..... | 79 |
| Kto powinien inicjować obywatelskie uczestnictwo?..... | 81 |
| Radny jako organizator partycypacji obywatelskiej | 81 |
| Organizacje pozarządowe partnerem samorządu..... | 82 |
| Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim | 82 |
| Organizacje pozarządowe – klient czy partner samorządu? | 83 |
| Działania na rzecz organizacji pozarządowych..... | 83 |
| Współpraca zagraniczna..... | 85 |
| Stowarzyszenia międzynarodowe | 85 |
| Komu służyć kontakty zagraniczne? | 86 |
| ETYKA W SAMORZĄDZIE (PRZEMYSŁAW FENRYCH, GRAŻYNA KOPÍŃSKA) | |
| | 88 |
| Radny i urzędnik samorządowy – osoby pełniące funkcje publiczne | 88 |
| Ograniczenia ustawowe dotyczące radnych i pracowników samorządowych..... | 89 |
| Ograniczenia ustawowe dotyczące radnych..... | 89 |
| Ograniczenia ustawowe dotyczące pracowników samorządowych..... | 90 |
| Kodeksy etyczne | 92 |
| Przejrzysty samorząd – kształtowanie struktury, procedur i obyczajów | 93 |
| Trzy drogi walki z korupcją w administracji | 93 |
| Infrastruktura etyczna w urzędzie | 94 |
| Budowa etycznego samorządu | 95 |
| Rezultaty Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska” | 95 |
| PROCEDURY I TECHNIKI PRACY RADNEGO (DOMINIK GÓRSKI, | |
| PRZEMYSŁAW FENRYCH)..... | 97 |
| Skuteczny udział w pracach rady | 97 |
| Silny wójt i słaby radny ? | 97 |
| Jak być skutecznym..... | 98 |
| Korzystanie z dokumentacji..... | 99 |
| Dokumenty kierunkowe | 99 |
| Pozostałe dokumenty..... | 99 |
| Przygotowanie i obieg dokumentów | 100 |
| Kontakt z mieszkańcami i mass media..... | 100 |
| Dlaczego się kontaktować? | 100 |
| Podstawowe zasady dobrej komunikacji..... | 101 |
| Formy kontaktów z mieszkańcami..... | 103 |
| Radny w mediach | 103 |
| Zasady współpracy z mediami | 104 |
| WYKAZ PUBLIKACJI, Z KTÓRYMI WARTO SIĘ ZAPOZNAĆ..... | 107 |

WSTĘP

BARBARA IMIOŁCZYK

Szanowni Państwo,

Oddajemy do Waszych rąk *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*. Jest to już trzecia edycja *Poradnika*.

Pierwszą wydaliśmy w 2002 roku, po wyborach samorządowych, z myślą o tych, którzy po raz pierwszy uzyskali społeczny mandat radnej i radnego. Druga wydana została po wyborach samorządowych w 2006 roku. Obie edycje spotkały się z bardzo dobrym przyjęciem i cieszyły się dużą popularnością nie tylko po wyborach ale w trakcie całej kadencji Służyły nowo wybranym radnym praktyczną pomocą w wykonywaniu codziennych obowiązków, zachęcały do poszerzenia wiedzy koniecznej do właściwego wykonywania mandatu.

Zainteresowanie *Poradnikiem* przekroczyło krąg odbiorców, do których był on pierwotnie kierowany. Czytelnicy nie będący radnymi szukali w nim podstawowej, podanej w przystępny sposób wiedzy o samorządzie terytorialnym. Dlatego też przygotowując obecną edycję, myśleliśmy o szerszym kręgu odbiorców, co znajduje odbicie w tytule i podtytule. Jest ona zaktualizowana pod kątem obowiązującego prawa i nieznacznie tylko poszerzona.

Mamy nadzieję, że dzięki upowszechnieniu *Poradnika* przed tegorocznymi wyborami samorządowymi, będzie on służył również kandydatkom i kandydatom na radnych. A po wyborach - nowo wybranym radnym.

Uzyskanie społecznego zaufania, potwierdzonego mandatem radnego, związane jest z wielką odpowiedzialnością. Wyborcy powierzają lokalnym politykom odpowiedzialność za jakość życia w gminie, powiecie, województwie; za poziom świadczonych usług, rozwój wspólnoty lokalnej i regionalnej. Przy przygotowaniu się do wyborów, a potem przy wykonywaniu obowiązków, przydatna będzie różnorodna wiedza zawarta w *Poradniku*. Zarówno ta o miejscu samorządu terytorialnego w polskim systemie władz publicznych, jak i ta o prawach i obowiązkach radnego, a także ograniczeniach wynikających z pełnienia mandatu. Również wiedza o systemie nadzoru i kontroli czy procedurach pracy radnego pomoże lepiej wykonywać codzienne obowiązki.

Społeczne zaufanie jest fundamentem władzy publicznej. Bez niego każda władza, pozbawiona moralnych podstaw działania, staje się karykaturą. Dlatego też podstawową troską - podstawowym zadaniem lokalnych polityków - staje się zachowanie uzyskanego w wyborach zaufania, a nawet jego poszerzenie w trakcie sprawowania mandatu. Dla ugruntowania i poszerzenia zaufania istotny jest sposób sprawowania mandatu. Nie chodzi tylko o działanie zgodne z prawem, ale również z zasadami etycznymi. O tym traktuje jeden z rozdziałów.

Zaufanie buduje się w stałym kontakcie i we współpracy ze środowiskiem lokalnym. Nie sposób przecenić roli, jaką aktywny i otwarty na współpracę z mieszkańcami radny może spełnić w swojej społeczności. Otwartość, aktywność, dialog, partnerstwo, współpraca, to postawy i wartości wzmacniające demokrację lokalną i czyniące ją prawdziwie obywatelską. Takiemu otwartemu na współpracę sprawowaniu mandatu poświęcony jest jeden z rozdziałów *Poradnika*.

Mamy nadzieję, że informacje w nim zawarte pomogą przygotować się do wyborów samorządowych oraz zachęcą do poszerzania i pogłębiania wiedzy o samorządzie. Nasz *Poradnik* to tylko ABC samorządu terytorialnego.

Obecna edycja *Poradnika* przygotowana została dzięki wsparciu finansowemu Fundacji Batorego. Dziękujemy!

SAMORZĄD TERYTORIALNY

JERZY REGULSKI

Podstawowe pojęcia

Samorządność i samorząd

Samorządność – to samo-rządzenie, a więc rozwiązywanie własnych spraw, przez samych zainteresowanych, na własną odpowiedzialność. Samorząd – to instytucja, która tworzy ramy prawne dla samorządności obywateli.

Aby samorządność mogła mieć miejsce, musi istnieć pewna grupa ludzi, która ma wspólne interesy i wspólne sprawy do rozwiązania, a więc pewna wspólnota. Samorząd – to system służący do reprezentowania jej interesów i rozwiązywania jej własnych spraw. Zatem samorząd obejmuje:

- wspólnotę zainteresowanych ludzi,
- władze, które ci ludzie wybierają dla rozwiązywania wspólnych spraw,
- majątek należący do tej wspólnoty,
- urzędy, przedsiębiorstwa i różne instytucje, powoływane przez wspólnotę,
- różne narzędzia, w tym instrumenty prawne, służące realizacji wspólnych celów.

W zależności od kryteriów wyodrębniania tych wspólnot, istnieją różne formy samorządu:

- samorząd pracowniczy, który służy rozwiązywaniu spraw pracowników danego przedsiębiorstwa,
- samorząd zawodowy, który służy rozwiązywaniu spraw wyodrębnionych grup zawodowych, np. lekarzy, adwokatów i in.
- samorząd terytorialny, który służy rozwiązywaniu spraw mieszkańców pewnego terenu.

W każdym z tych przypadków chodzi o inne grupy ludzi i inne rodzaje interesów, tym samym każdy z wymienionych wyżej samorządów ma inny zakres działania.

Samorząd terytorialny.

Zasady samorządu terytorialnego określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która jest międzynarodową konwencją, ratyfikowaną i podpisaną przez Polskę. Stwierdza ona, że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Ci mieszkańcy stanowią zatem pewną wspólnotę. Art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. To kluczowe stwierdzenie jest powtórzone w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.

Pojęcie „gmina”, „powiat” czy „województwo” należy rozumieć zawsze dwojako: jako pewien obszar i jako wspólnotę mieszkańców zamieszkujących ten obszar. Stwierdzają to ustawy o samorządzie terytorialnym.

Podstawę istnienia samorządu terytorialnego stanowi obowiązujące prawo, które określa także zakres spraw przekazanych samorządom oraz środki, jakimi one mogą się posługiwać. Konstytucja RP bardzo wyraźnie formułuje prawa samorządu. Art. 15 ust. 1 stwierdza: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Z kolei art. 16 ust. 2 mówi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Samorządność oznacza, że lokalna wspólnota podejmuje wszystkie decyzje we własnym interesie, ale i na własną odpowiedzialność. To nierozzerwalne połączenie praw i odpowiedzialności stanowi klucz do zrozumienia istoty samorządu. Trzeba zawsze pamiętać, że mając prawo do podejmowania decyzji, ponosi się zawsze odpowiedzialność za ich skutki.

Samorząd jest władzą publiczną

Samorząd terytorialny jest instytucją publiczną, do której wszyscy członkowie wspólnoty należą obowiązkowo. Decyzje władz samorządowych obowiązują wszystkich mieszkańców. Tym różni się samorząd od dobrowolnych stowarzyszeń. Samorząd stanowi władzę publiczną, której wszyscy muszą się podporządkować. Nikt nie może się „wypisać” z gminy albo powiatu.

Samorzady działają w ramach państwa. Państwo jest tą organizacją wszystkich obywateli, która odpowiada za ich bezpieczeństwo – w najszerszym znaczeniu tego słowa – oraz za stworzenie możliwości rozwoju. Działalność samorządów dotyczy więc tylko pewnych fragmentów spraw publicznych i musi być podporządkowana ogólnokrajowemu prawu i interesom obywateli państwa jako całości. Dlatego tylko część spraw jest przekazywana samorządom jako zadania własne, za które w pełni ponoszą odpowiedzialność. Natomiast zawsze w gestii administracji rządowej pozostaną te sprawy, które muszą być regulowane w jednakowy sposób na terenie całego kraju w imię równości wszystkich obywateli. W gestii administracji rządowej muszą też pozostać wszystkie instytucje kontrolne odpowiedzialne za przestrzeganie prawa.

Samodzielność samorządów

Wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny gwarantują przyznane mu podstawowe atrybuty samodzielności, w szczególności:

- osobowość prawna,
- prawo własności i niezależne dysponowanie własnym majątkiem,
- prawo uchwalania własnego budżetu i dysponowania swymi środkami finansowymi, a także zaciągania pożyczek, kredytów, emisji obligacji itp. zgodnie z ustawą o finansach publicznych,
- własna administracja,
- prawo do ustalania sposobu realizacji swych zadań,
- prawo do ustalania organizacji urzędu, własnych przedsiębiorstw i innych własnych jednostek.

Samodzielność samorządu terytorialnego jest gwarantowana przez Konstytucję i inne ustawy. Podlega ochronie sądowej (art. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 6 ustawy o samorządzie województwa). Samorząd ma prawo zaskarżyć do sądu powszechnego wszelkie działania, które naruszają jego samodzielność.

Zasada pomocniczości i decentralizacja administracji

Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości (w angielskim: *subsidiarity*, stąd czasami używana jest nazwa: zasada subsydiarności) jest jedną z podstaw organizacji państwa demokratycznego. Wywodzi się ze Starego Testamentu i stała się stałym elementem nauki społecznej Kościoła. Obowiązuje w Unii Europejskiej, regulując stosunki między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich. Konstytucja RP również przywołuje ją w preambule jako zasadę, na której ma opierać się podział odpowiedzialności poszczególnych organów władzy publicznej.



Przyjmując człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw, zasada pomocniczości głosi, że inne instytucje powinny być tworzone jedynie jako pomocnicze w stosunku do działań i potrzeb poszczególnej osoby. Zatem gmina ma się zajmować tym, czego pojedynczy człowiek wraz z rodziną nie może wykonać. Powiat powinien być traktowany jako pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo w stosunku do powiatu. Ta sama zasada odnosi się również do państwa i jego rządu. Państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji, działających w jego ramach i będących niejako „bliżej” obywatela. Władze Unii Europejskiej mogą się zajmować tylko takimi sprawami, których poszczególne kraje nie są w stanie rozwiązać samodzielnie. Zasada pomocniczości zapobiega zagrożeniom suwerenności poszczególnych państw członkowskich.

Mamy tu do czynienia z niejako odwróconą hierarchią. Instytucje są „nadbudowywane” tam, gdzie organizacje mniejsze, położone bliżej obywatela nie są w stanie realizować bardziej złożonych zadań.

Zasada pomocniczości odrzuca zależność hierarchiczną. Jak można bowiem wymagać, aby jednostka „niższa” była podporządkowana „wyższej”, jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocnicza w stosunku do tej „niższej”? To stwierdzenie ma fundamentalne znaczenie,

bowiem dawny ustrój wpoił obywatelom przekonanie, że np. starosta jest zwierzchnikiem wójta, a minister ich obu. Dlatego uważano, że urzędnik z centrum ma więcej wiedzy i znaczenia niż urzędnik gminny. Do świadomości społecznej nie przeniknął jeszcze fakt, że - zgodnie z zasadą pomocniczości - ma być odwrotnie. Rola starosty jest pomocnicza w stosunku do zadań wójta, a urzędnik centrum ma wspomagać samorządy i zajmować się jedynie tym, czym one nie mogą.

Jakkolwiek sama zasada nie ma bezpośredniej mocy prawnej, to jednak wyznacza kierunki, w jakich poszczególne regulacje prawne mają kształtować ustrój państwa i kompetencje poszczególnych jego organów.

Decentralizacja

Zasada pomocniczości wyznacza podział kompetencji. Przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza ograniczanie kompetencji administracji rządowej, a więc ich decentralizację i przekazywanie „w dół” jednostkom znajdującym się „bliżej” obywatela.

Trzeba jednak odróżnić decentralizację od dekoncentracji. Decentralizacja - to przekazanie władzy i środków pomiędzy autonomicznymi jednostkami, natomiast dekoncentracja - to przekazanie uprawnień „w dół” w ramach tego samego systemu zarządzającego. Uprawnienia „dekoncentrowane” można w każdej chwili cofnąć. Odpowiedzialność za ich właściwe wykorzystanie pozostaje bowiem w gestii tego samego ośrodka, który jedynie dla zwiększenia efektywności przekazał pewne zadania do wykonania podporządkowanej sobie jednostce. Przykładem dekoncentracji jest np. przekazanie uprawnień do załatwiania pewnych spraw oddziałom terenowym jakiejś agencji rządowej. Odpowiedzialność pozostaje w tych samych rękach, a przekazanie ma tylko ułatwić sposób wykonania zadania.

W przypadku decentralizacji sprawa wygląda inaczej. Przekazanie uprawnień i odpowiedzialności następuje bowiem nie w wyniku jednostronnej decyzji, ale jako skutek zmiany prawa, obejmującego przekazanie uprawnień wraz z odpowiedzialnością za realizację pewnych zadań. Cofnięcie ich wymaga znowu zmiany prawa. Przekazanie uprawnień jakiegoś ministerstwa władzom lokalnym jest decentralizacją, gdyż następuje zmiana odpowiedzialności. To nie minister, lecz wójt czy starosta będą odpowiedzialni za wykonanie przekazanych zadań.

Jest oczywiste, że w przypadku reform administracyjnych chodzi o decentralizację, a nie dekoncentrację. Pierwsza zmienia ustrój instytucjonalny państwa, druga - tylko sposób wykonywania zadań. Podkreślenie tego zróżnicowania wydaje się konieczne. W scentralizowanym państwie komunistycznym zbyt często pod hasłem decentralizacji delegowano jedynie kompetencje podporządkowanym jednostkom. Zresztą we wszechogarniającym państwie trudno mówić o decentralizacji, ponieważ nie ma tam miejsca na niezależne ustrojowo jednostki.

Decentralizacja państwa oznacza ograniczanie zadań i odpowiedzialności administracji rządowej. Te zadania i środki niezbędne dla ich realizacji, są przekazywane ustawowo organom samorządowym, w tym przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym, wybieranym bezpośrednio przez mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych. Problem decentralizacji jest szczególnie istotny w Polsce, która musi przekształcić dawny, scentralizowany ustrój w ustrój demokratyczny, służący potrzebom swych obywateli.

Transformacja ustrojowa

Dynamika przemian ustrojowych

Ustroje poszczególnych państw podlegają stałym przemianom. Te przemiany dotyczą w szczególności ustrojów władz samorządowych. Organizacja i sposób działania tych ostatnich jest bowiem bezpośrednim odbiciem stanu świadomości społeczeństwa, jego tradycji i umiejętności, wzorów zachowań, stanu gospodarki, dostępnych technologii, środowiska naturalnego i wielu innych czynników. Podlegają one stałej ewolucji. Gospodarka się rozwija. Powstają nowe możliwości podróżowania i łączności. Ludzie zmieniają swe nawyki i nabierają nowych umiejętności. Dlatego system samorządowy również musi się zmieniać. I tak się dzieje. We wszystkich krajach Europy Zachodniej, o ugruntowanych i stabilnych ustrojach, w okresie po drugiej wojnie światowej dokonano wielu głębokich reform samorządu terytorialnego. A w niektórych krajach przeprowadzono je nawet dwu- lub trzykrotnie.

Nie istnieje zatem „ostateczny model ustroju”. Każdy stan ustroju jest przejściowy, odpowiada aktualnym potrzebom i możliwościom społeczeństwa. Jest oczywiste, że będziemy dokonywać dalszych zmian w obecnie obowiązujących ustawach i regulacjach prawnych, gdyż nasza gospodarka i społeczeństwo będą się rozwijać. Będą powstawać nowe potrzeby, jak również będą wzrastać możliwości ich zaspokojenia. Nie należy tej stałej ewolucji ustroju traktować jako negatywnej oceny aktualnych reform. Systemy społeczne i gospodarcze nie mogą pozostać stabilne. Będą one zawsze ewoluować, adaptując się do zmieniających się warunków. Ustrój państwa musi być też dostosowywany do tych zmian.

Ustrój w Polsce przechodzi szczególnie głębokie przemiany. Ustroje w państwach Europy Zachodniej kształtowały się przez wieki czy dziesięciolecia. My musimy przeprowadzić wszelkie reformy w bardzo krótkim czasie, jeśli chcemy dołączyć do państw demokratycznych. Dlatego okres tak zwanej transformacji ustrojowej wymaga wielkiego wysiłku i pokonania wielu trudności. Każda zmiana, korzystna dla jednych, jest niekorzystna dla innych. Każda zmiana wymaga dostosowania się do niej ludzi i sposobu ich działania. A wiadomo, że szybciej można zmienić prawo niż ludzkie przyzwyczajenia. Dlatego ludzie boją się zmian i często im się przeciwstawiają. Tymczasem bez kontynuowania reform nie osiągniemy poziomu rozwoju dawniejszych członków Unii Europejskiej. Nasze opóźnienie w stosunku do krajów Europy Zachodniej jest skutkiem negatywnych działań ustroju politycznego. Doświadczenia z okresu PRL dowiodły, że scentralizowany ustrój był nieefektywny i całkowicie blokował wszelki rozwój. Ogromna większość występujących dziś trudności jest właśnie z tym związana. Dlatego rozważania o problemach samorządu nie mogą być prowadzone w oderwaniu od polskiej konkretnej rzeczywistości, którą odziedziczyliśmy po dawnym ustroju.

„Partia kieruje, a rząd rządzi”

To hasło dobrze odzwierciedlało stosunki panujące w ustroju komunistycznym. Partia była organem decyzji, a państwo organem wykonawczym. Społeczeństwo zaś miało podążać w wyznaczonych przez ideologię i jej praktyczne interpretacje kierunkach. Jego wola była nieistotna.

Ta orientacja ideologiczna wymagała silnej centralizacji systemu decyzyjnego. Odrzucono zasadę podziału władz na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, która obowiązuje we wszystkich państwach demokratycznych. Wprowadzono natomiast zasadę jednolitej władzy państwowej, zgodnie z którą państwo i jego administracja obejmowały wszystkie dziedziny życia publicznego, wkraczając również w sprawy prywatne

poszczególnych osób. Wszystkie struktury administracji państwowej, tak tej ogólnej, jak i gospodarczej, były zorganizowane w formie hierarchicznych piramid. Tylko bowiem takie struktury pozwalały na właściwe „zarządzanie”, oparte na przekazywaniu poleceń, a więc na jednokierunkowej komunikacji.

Dotyczyło to również administracji terytorialnej, która stanowiła kluczowy instrument zarządzania państwem. Rady gminne były podporządkowane radom wojewódzkim, a te z kolei Radzie Państwa. Naczelnicy gmin byli z jednej strony podporządkowani radom, ale jednocześnie byli podwładnymi wojewodów, a ci odpowiedniemu ministrowi. Oczywiście w tak zbiurokratyzowanej strukturze nie mogło być mowy o żadnej własnej inicjatywie, szczególnie, gdy gminy nie miały osobowości prawnej, zarządzały jedynie własnością państwową w granicach nadanych im pełnomocnictw, a finanse lokalne stanowiły część budżetu państwa, uchwalanego przez Sejm.

Ustrój państwa demokratycznego

Państwo nie jest czymś abstrakcyjnym, lecz formą organizacji bytu konkretnego narodu, konkretnych mieszkańców na konkretnym terytorium. Rola i ustrój państwa muszą być zatem dostosowane do potrzeb obywateli, a więc do zasad państwa demokratycznego. Odziedziczony ustrój tym zasadom nie odpowiadał.

Demokratyczne państwo nie może być aparatem ucisku, ani nawet narzucać swoim obywatelom „jedynie słusznych” rozwiązań. Państwo musi być rozumiane jako wspólne dobro wszystkich obywateli, a jego celem i racją istnienia ma być stworzenie wszystkim właściwych warunków wszechstronnego rozwoju - zabezpieczenie podstaw dobrobytu, porządku prawnego, warunków rozwoju kultury, zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Funkcją państwa nie jest „zarządzanie”, lecz tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla działalności osób, przedsiębiorstw czy grup obywatelskich. Rozwój nie jest bowiem wynikiem działalności państwa, ale sumą wyników działań poszczególnych osób czy organizacji. Państwo może ten rozwój ułatwiać lub utrudniać. Może powodować, że osiągnięte rezultaty będą pomnażane lub też zmarnotrawione. Ale na pewno nie może zastępować działań samodzielnych podmiotów.

Państwo powinno zajmować się tylko tym, czym musi. To, czym nie musi, powinno przekazać innym, którzy znacznie lepiej i efektywniej to zrobią. Ta filozofia jest całkowicie odmienna od obowiązującej w socjalizmie. Państwo powinno w zasadniczy sposób ograniczyć swe funkcje. Oznacza to nie tylko konieczność prywatyzacji gospodarki, ale również ograniczenie ingerencji administracji w różne dziedziny życia. Państwo należy decentralizować, zgodnie z zasadą pomocniczości.

Budowa samorządu terytorialnego.

Stworzenie samorządu terytorialnego jest podstawą wszelkich reform ustrojowych. W Polsce pierwszym krokiem było utworzenie samorządnych gmin w 1990 roku, w oparciu o wieloletnie studia prowadzone wcześniej. Pierwsze koncepcje reformy samorządowej powstały w 1981 roku i następnie były rozwijane przez kolejne lata. Przelamano wtedy pięć podstawowych monopoli państwa autorytarnego:

- monopol polityczny, gdyż wybory 1990 r. były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi;

- monopol władzy publicznej, gdyż władze lokalne uzyskały konstytucyjne prawo wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym, zatem powstała sfera spraw publicznych, wyłączonych spod zwierzchności rządu;
- monopol własności publicznej, gdyż w 1990 r. gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły znaczną część własności państwowej;
- monopol finansów publicznych - w przeszłości budżety gminne stanowiły część budżetu państwa, w 1990 r. nastąpiło ich wyodrębnienie i władze lokalne uzyskały swobodę dysponowania własnymi finansami;
- monopol administracji publicznej, gdyż od 1990 r. pracownicy samorządowi nie są - jak poprzednio - urzędnikami państwowymi.

Obecnie obowiązujący podział administracyjny kraju (szerzej omówiony w rozdziale Gmina – powiat – województwo) należy uznać za satysfakcjonujący i nie ma potrzeby dokonywania istotniejszych korekt. Podział powinien być stabilny, gdyż każda zmiana wprowadza zawsze nowe problemy i dezorganizuje administrację.

Wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast stanowiło bardzo poważną zmianę ustrojową. Zlikwidowano kolektywne zarządy, powierzając szefom gmin pełnię władzy. Uzyskali dzięki temu bardzo silną pozycję, jednoosobowo zarządzając majątkiem gminy i personelem urzędów, a także jednoosobowo podejmując decyzje administracyjne. Modyfikując wewnętrzny ustroj gmin nie zmodyfikowano jednak przepisów dotyczących uprawnień i wzajemnych relacji między wójtami i burmistrzami a radami, co prowadziło do wielu zbędnych konfliktów.

Odwołanie wójta czy burmistrza może nastąpić jedynie w wyniku referendum. Jednak przepisy określające minimalny próg frekwencji powodowały, że prawie wszystkie referenda były nieskuteczne. W wyniku tych doświadczeń wprowadzono w 2005 roku nowelizację ustawowe, obniżające progi referendalne oraz wprowadzające możliwość zastępstwa wójta czy burmistrza w przypadku niemożności pełnienia ich funkcji.

W 2006 roku wprowadzono nowelizację ordynacji wyborczej, umożliwiając blokowanie list, co stwarza przywileje dla powstających bloków, m. in. pozwala na przejmowanie przez ugrupowania silniejsze głosów oddanych na komitety, które nie przekroczą pięcioprocentowego progu. To uprzywilejowanie silnych spowodowało obniżenie szans wyborczych inicjatyw obywatelskich na rzecz list partyjnych. Zaowocowało to radykalnym zmniejszeniem liczby zarejestrowanych lokalnych komitetów wyborców. Pełne oceny skutków nowelizacji ordynacji możliwe będą dopiero po wyborach.

Należy odnotować powstanie ruchu na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych, który tą drogą dąży do ograniczenia wpływu partii politycznych na kształtowanie składu rad gminnych. Inicjatywa ta nie zyskała jednak odpowiedniego poparcia klubów parlamentarnych.

Co dalej?

Transformacja ustrojowa nie została zakończona. W dziedzinie samorządu terytorialnego osiągnięto bardzo dużo, lecz pozostało jeszcze wiele spraw do rozwiązania. Do najważniejszych należą:

- unormowanie systemu finansów publicznych,
- rozpoczęcie procesu kształtowania profesjonalnej administracji lokalnej i przeciwdziałanie jej upartyjnieniu,

- uporządkowanie wewnętrznego ustroju władz gminnych, niezbędnego w związku z wprowadzeniem wyborów bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast,
- dokonanie analizy działalności powiatów i wprowadzenie niezbędnych korekt dla wzmocnienia współpracy między powiatami a gminami, szczególnie na obszarach wiejskich, a także pomiędzy miastami na prawach powiatów a otaczającymi je powiatami ziemskimi,
- dokonanie analizy i niezbędnych korekt, dotyczących relacji między administracją rządową i jej zadaniami, a władzami samorządowymi, które chroniłyby samorządy przed tendencjami administracji rządowej do powtórnej centralizacji państwa,
- praktyczne wprowadzenie zasad jawności decyzji władz lokalnych i kontroli społecznej nad ich działalnością, dla zwiększenia zaufania społecznego i przeciwdziałania występującym zjawiskom korupcji,
- podjęcie niezbędnych kroków dla nawiązania szerszej współpracy z organizacjami pozarządowymi, reprezentującymi społeczność lokalną,
- usprawnienie i zdecentralizowanie procedur przyznawania współfinansowania projektów lokalnych ze środków Unii Europejskiej.

Proces dostosowywania polskiego ustroju do zadań państwa demokratycznego będzie trwał jeszcze szereg lat. Pomimo tego trzeba jednoznacznie stwierdzić, że dotychczasowa działalność samorządów wykazała, iż stanowią one jedną z podstawowych sił wspierających rozwój kraju i trudno sobie nawet wyobrazić, jak Polska mogłaby bez nich funkcjonować.

Spółeczeństwo obywatelskie.

Trudności rozwoju społeczności lokalnych.

Proces przekształceń ustrojowych polega nie tylko na zmianach prawa i organizacji państwa, ale również na przekształcaniu świadomości i zachowań obywateli. U podstaw idei samorządności leży przekonanie, że istnieją wspólnoty mieszkańców pewnych obszarów. Jeśli takie wspólnoty nie istnieją, to oczywiście nie ma kto decydować o wspólnych sprawach, a więc nie może istnieć samorządność.

W Polsce proces kształtowania się wspólnot mieszkańców gmin przebiega powoli. Brak jest tradycji w tym zakresie i brak wśród mieszkańców zrozumienia, że istnieją wspólne interesy, które można rozwiązywać tylko wspólnymi siłami. Jest to złe dziedzictwo naszej historii. Przez prawie dwa ostatnie stulecia Polska była pod okupacją innych państw. Wszelka władza była więc władzą obcą. Wytworzył się model myślenia, oparty na podziale MY i ONI. MY - to biedni, rządzeni, poddani obcej władzy. ONI - to ci, którzy rządzą nami, zawsze nam nieprzyjaźni i wrogo do nas nastawieni. Ten podział utrwalił się w naszej świadomości i, nawet obecnie, wszyscy reprezentujący jakąkolwiek władzę są zaliczani do tej drugiej kategorii ludzi nieprzyjaznych i nie zasługujących na zaufanie. Takie nastawienie uniemożliwia kształtowanie się wspólnot lokalnych, integrujących społeczności lokalne wraz z wybranymi przez nie władzami lokalnymi.

Trudności powiększyła polityka władz poprzedniego ustroju, które obawiały się każdej formy organizacji społeczeństwa. Stworzono system, w którym społeczeństwo było zorganizowane wokół miejsca pracy, a nie wokół miejsca zamieszkania. Organizacje partyjne, będące organami rzeczywistej władzy, były zlokalizowane przy zakładach pracy. Symbioza władz politycznych i kierownictw jednostek gospodarczych, decydujących o pracy i zarobkach, uzależniały społeczeństwo całkowicie od państwa. W tych warunkach nie było

miejsca na żadne przejawy samorządności w układzie terytorialnym i nie istniały żadne formy instytucjonalne, pozwalające na formułowanie celów i interesów społeczności lokalnych. Pozostałości tego systemu zarządzania resortowego utrudniają do dziś decentralizację państwa.

Wieloletnie funkcjonowanie ówczesnego ustroju oduczyło ludzi samorządności. System nie premiował przedsiębiorczości i inicjatywy. Premiował bierność i w tym duchu ludzie wychowywał. Ta polityka nałożyła się na bardzo negatywne skutki społeczne przymusowych przesiedleń z okresu wojny i późniejszych wielkich migracji. Zniszczyły one w dużym stopniu tradycyjne więzi lokalne. Więzy te powoli się odtwarzają. Wzrastająca liczba różnorodnych inicjatyw lokalnych tego dowodzi. Jednak proces ten jest zbyt powolny i wymaga wsparcia.

Społeczeństwo obywatelskie

Społeczeństwem obywatelskim nazywamy społeczeństwo, w którym poszczególne osoby czują się obywatelami swego państwa i członkami społeczności lokalnych. Oznacza to, że rozumieją i uznają wspólne interesy, że czują się współodpowiedzialni za rozwój społeczności, do których należą i chcą aktywnie uczestniczyć w realizacji wspólnych celów. Świadomy obywatel wie, że będzie odnosił korzyści, gdy społeczność, do której należy, będzie się rozwijała. Zna swe prawa, określające, w jaki sposób może korzystać z tych osiągnięć i w jaki sposób może uczestniczyć w sprawowaniu władzy lub jej kontroli. Ale znając i korzystając z przysługujących mu praw, świadomy obywatel wie, że działanie na rzecz wspólnoty jest jego obowiązkiem, od którego nie wolno mu się uchylać. Obowiązki są bowiem nierozdzielnie związane z prawami.

Społeczeństwa obywatelskiego nie można stworzyć nakazem czy ustawą. Jego budowa jest procesem długotrwałym, gdyż wymaga przemian świadomości ludzi i wykształcenia odpowiednich wzorów zachowań. Proces ten przebiega znacznie wolniej niż zmiany legislacji czy organizacji państwa. Dlatego obecnie jest on opóźniony w stosunku do przekształceń w innych dziedzinach życia, takich jak gospodarka czy przebudowa ustroju.

Władze samorządowe powinny przywiązywać wielką wagę do współpracy z pozarządowymi organizacjami obywatelskimi, które są ich naturalnymi partnerami w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Nie chodzi jednak jedynie o to, aby te organizacje wykonywały na zlecenie władz lokalnych niektóre z zadań o charakterze charytatywnym czy społecznym. Ważne jest to, aby społeczeństwo lokalne, zorganizowane w różnorodnych organizacjach, brało udział w wyznaczaniu celów rozwoju gminy czy powiatu i aktywnie współuczestniczyło w ich realizacji.

GMINA – POWIAT – WOJEWÓDZTWO

BARBARA IMIOŁCZYK, WŁODZIMIERZ PUZYNA

1. Jak kształtuje się zasadniczy podział terytorialny państwa?
2. Czym zajmują się gminy, powiaty i województwa?
3. Jaki ma sens i jakie korzyści przynosi współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego?

Zasadniczy podział terytorialny państwa

Podstawowym celem reformy administracji publicznej realizowanej w latach 1990 - 1998 było stworzenie zdecentralizowanego systemu nowoczesnej administracji wypełniającej sprawnie i efektywnie zadania publiczne, łatwo dostępnej dla obywateli, demokratycznie kontrolowanej.

Pierwszy etap reformy nastąpił w 1990 roku i w swojej istocie polegał na zmianie sposobu zarządzania podstawowymi usługami publicznymi na szczeblu gminnym. Administracja gminna działająca do 1990 roku w jednolitym systemie administracji państwowej została wyodrębniona i podporządkowana lokalnemu organowi przedstawicielskiemu - demokratycznie wybranej radzie gminy. Tym samym biurokratyczna kontrola działania administracji lokalnej została zastąpiona kontrolą obywatelską. W ten sposób doszło do rozbicia administracyjnego monopolu państwa: powstała niezależna administracja samorządowa. Jednocześnie rozbite zostały kolejne monopolistyczne domeny totalitarnego państwa: budżetowa, finansowa, majątkowa i polityczna. Gmina została wyposażona w majątek komunalny, własne źródła finansowe, osobowość prawną. Jej wyłącznym prawem stało się decydowanie o lokalnym budżecie. Nadzór nad działalnością samorządu ze strony administracji rządowej sprowadzony został do badania legalności działania władz samorządowych.

Powodzenie pierwszego etapu reformy zachęcało do pogłębienia procesu decentralizacji i przekazania przez administrację rządową władzom lokalnym zadań o charakterze ponadgminnym i regionalnym. Prace nad drugim etapem reformy samorządowej prowadził intensywnie rząd Hanny Suchockiej w latach 1992 – 1993. Dymisja rządu w 1993 roku spowodowała ich przerwanie. Zasadę decentralizacji państwa i podstawowe założenia ustroju samorządu terytorialnego w Polsce wytyczyła nowa Konstytucja w 1997 roku. Realizacja drugiego etapu reformy samorządowej podjęta została przez rząd Jerzego Buzka i nastąpiła z początkiem 1999 roku.

Owoce drugiego etapu reformy decentralizacyjnej było utworzenie dwóch nowych typów jednostek samorządowych: powiatu i samorządowego województwa. Z reformą wiązała się poważna korekta zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Konieczne było określenie granic terytorialnych nowych jednostek, w taki sposób, aby zapewnić im optymalne warunki wykonywania zadań, a zarazem zminimalizować koszty wdrożenia nowego systemu. Przyjęto zasadę, iż powiaty składać się będą z całych obszarów graniczących ze sobą gmin. W analogiczny sposób województwa zostały zbudowane z powiatów. Tworząc nowy podział terytorialny, podjęto zarazem działania na rzecz uporządkowania struktury organizacyjnej administracji państwowej. Zlikwidowana została większość pionów administracji specjalnej działających w niezależnych od siebie strukturach,

a ich funkcje wpisane zostały do wykazu zadań nowych jednostek zespolonej administracji samorządowej lub rządowej. W ten sposób zrealizowana została zasada sprawowania władzy administracji ogólnej w jednolitym układzie terytorialnym.

Szczególną kategorią zadań powiatu uczyniono powiatowe służby, inspekcje i straże (straż pożarna, policja, inspekcja sanitarna, weterynaryjna itp.). Stawały się one jednocześnie elementami zespolonej administracji powiatu, z drugiej zaś strony podlegały służbowo zwierzchnictwu w strukturze administracji rządowej.

Samorząd powiatowy otrzymał istotny wpływ na działanie służb, inspekcji i straży (finansowanie za pośrednictwem budżetu powiatowego, zatwierdzanie planów działania, kontrola działalności, współdecydowanie o obsadzie funkcji kierowników). Już po roku 1999 na skutek działania lobby centralistycznego nastąpiło ograniczenie wpływu powiatu na policję (poprzez wyjęcie budżetu policji z budżetu powiatu) a następnie ograniczenie wpływu powiatu na inspekcję weterynaryjną i sanitarną.

Podstawową przesłanką w budowaniu struktury powiatów była deklaracja woli gmin. Utworzono 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatów, czyli gmin miejskich wykonujących równocześnie zadania powiatu. Siatka powiatów utworzona w 1998 roku była bardzo zbliżona do układu powiatów istniejącego przed ich likwidacją w 1974 roku.

W zamiarach autorów reformy leżało utworzenie silnych, samowystarczalnych ekonomicznie województw samorządowych. Z teoretycznych badań wynikała liczba 8 województw. Przyczyny polityczne zdecydowały, że projekt rządowy przewidywał utworzenie 12 województw, a ostateczna ich liczba uchwalona przez Sejm wynosi 16.

Powołując województwo samorządowe, reformatorzy zakładali, że perspektywicznym zadaniem polskich województw stanie się planowanie i zarządzanie rozwojem regionalnym przy wsparciu finansowym europejskich funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności. Zdawano sobie sprawę z faktu, że od stopnia opanowania przez polską administrację regionalną umiejętności wykorzystania procedur europejskiej polityki wspierania rozwoju zależą w dużej mierze efekty gospodarcze integracji Polski z Unią Europejską.

Obecnie w Polsce obowiązuje trójstopniowy podział terytorialny państwa. Nie ustają dyskusje nad jego dalszymi korektami. Najwięcej kontrowersji dotyczy powiatów. Niektórzy eksperci postulują redukcję ich liczby do ok. 100 – 150, uzasadniając tę zmianę przesłankami ekonomicznymi. Z drugiej strony pojawiają się postulaty tworzenia nowych powiatów, wspierane uzasadnieniem potrzeb społecznych.

Ocena zasadniczego podziału terytorialnego przeprowadzona w grudniu 2000 roku wykazała, że nowy podział nie budzi większych społecznych kontrowersji. Jediną stwierdzoną jego wadą jest nadanie statusu miast na prawach powiatu zbyt dużej liczbie niedużych miast. Okalające je powiaty nie mają odpowiedniej infrastruktury instytucji koniecznych do wypełniania swoich funkcji, ich mieszkańcy muszą korzystać z usług świadczonych przez sąsiednie miasto na prawach powiatu.

Wynikiem oceny była korekta podziału. Z dniem 1 stycznia 2002 utworzono 7 nowych powiatów, dokonano także zmiany granicy między województwem śląskim i małopolskim.

Po korektach obecnie funkcjonuje 314 powiatów ziemskich oraz 65 powiatów grodzkich czyli miast na prawach powiatu.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jej zadaniem jest zaspokajanie wszystkich podstawowych potrzeb mieszkańców – członków gminnej wspólnoty. W dziedzinie społecznej gmina odpowiada za oświatę (do poziomu gimnazjum włącznie), mieszkalnictwo, podstawową opiekę medyczną, pomoc społeczną, opiekę nad bezdomnymi, biblioteki, ośrodki kultury. W dziedzinie infrastruktury technicznej do zadań gminy należy: budowa i utrzymanie dróg, dostarczanie wody, elektryczności, gazu i ciepła, kanalizacja, wywóz śmieci, prowadzenie wysypisk, transport publiczny. W sferze porządku i bezpieczeństwa publicznego: utrzymanie porządku, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, straże gminne. Ważnymi zadaniami gminy są także: planowanie przestrzenne, gospodarka gruntami, ochrona środowiska, utrzymanie zieleni, cmentarzy, targowisk. Oprócz zadań własnych gminy wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (meldunki, urzędy stanu cywilnego, część zadań z zakresu pomocy społecznej).

W świetle Konstytucji gmina jest najważniejszym typem wspólnoty samorządowej. Władze gminne są najbliżej obywatela, mieszkańcy szukają u nich oparcia i pomocy we wszystkich sprawach, także i tych, na które gmina nie ma wpływu i za które formalnie nie odpowiada. Nadzieje i oczekiwania mieszkańców powodują, że misja gminy ewoluuje w kierunku instytucji odpowiedzialnej za wszystkie aspekty losu i bytu członków wspólnoty. Doświadczenia wydarzeń w gminach dotkniętych lawinowym wzrostem bezrobocia wskazują, że do rangi najważniejszych zadań samorządu gminnego należy działanie na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i przeciwdziałania bezrobociu. Samorząd gminny dla uniknięcia zaskoczenia spiętrzeniem problemów socjalnych i społecznym związanych z upadkiem działających na jego terenie przedsiębiorstw musi stale śledzić ich losy, zabiegać o inwestorów, czynnie angażować się w działania prewencyjne, prowadzić aktywną politykę rozwoju wyrastającą z planów strategicznych. Strategia rozwoju powinna stać się fundamentem polityki edukacyjnej, inwestycyjnej, promocyjnej. Kompleksowe podejście do zarządzania rozwojem stało się nakazem chwili. Umiejętność rozwiązywania problemów społecznych stanowi, obok wspierania rozwoju gospodarczego, największe wyzwanie dla władz gminnych.

Powiat jest jednostką samorządową, która zgodnie z przyjętymi założeniami reformy samorządowej wypełnia zadania lokalne o charakterze ponadgminnym. Dominującymi zadaniami powiatu są zadania z zakresu sfery społecznej: prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, ochrona zdrowia (prowadzenie szpitali powiatowych), prowadzenie instytucji kultury (teatry, muzea), pomoc społeczna (powiatowe centra pomocy rodzinie, domy opieki), pomoc niepełnosprawnym, aktywizacja rynku pracy, obsługa bezrobotnych. Ważnym zadaniem jest odpowiedzialność za transport zbiorowy i drogi publiczne. W dziedzinie porządku i bezpieczeństwa publicznego powiat odpowiada za ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, działania związane z usuwaniem skutków katastrof, obronę cywilną. W dziedzinie porządku przestrzennego i ekologii powiat jest odpowiedzialny za zadania z zakresu geodezji, kartografii, administracji architektoniczno – budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa, rybactwa.

Województwo samorządowe jest jednostką administracyjną o charakterze regionalnym. W odróżnieniu od gminy i powiatu województwo świadczy usługi publiczne w ograniczonym zakresie. Jego podstawowym zadaniem jest prowadzenie działań na rzecz rozwoju regionalnego. Władze województwa są odpowiedzialne za sformułowanie strategii rozwoju, opracowanie programów osiągania celów strategicznych, koordynację współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, partnerów gospodarczych i społecznych

w realizacji projektów inwestycyjnych. Ważnym zadaniem województwa jest zawieranie kontraktów wojewódzkich, to jest porozumień obejmujących projekty realizowane na terenie województwa przez różne podmioty przy wsparciu finansowym funduszy budżetu centralnego, a także funduszy europejskich. Do zadań województwa należy także promocja regionu, polityka zapobiegania bezrobociu, planowanie przestrzenne, szkolnictwo wyższe, ochrona środowiska, prowadzenie specjalistycznych placówek służby zdrowia, utrzymywanie dróg o znaczeniu regionalnym, regionalnych instytucji kultury, regionalny transport publiczny.

Województwa samorządowe mogą zawierać porozumienia o współpracy z partnerami zagranicznymi.

Od 2004 roku, czyli od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, samorzady województw odgrywają coraz większą rolę w zarządzaniu funduszami europejskimi przeznaczonymi na rozwój lokalny i regionalny. W latach 2004-2006 wsparcie dla regionów odbywało się w ramach jednego krajowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) obejmującego 16 województw. Choć ZPORR zarządzany był na poziomie krajowym, to jego wdrażanie w dużej mierze odbywało się na poziomie regionalnym. Zarządy województw podejmowały decyzje o wyborze projektów lokalnych i regionalnych dofinansowywanych w ramach ZPORR. Finansowanie projektów odbywało się w tym okresie za pośrednictwem administracji rządowej - urzędów wojewódzkich.

W obecnym okresie programowania obejmującym lata 2007-2013 rola samorządów województw w zarządzaniu funduszami zdecydowanie wzrosła.

Zasadniczą zmianą od 2007 roku jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Regionalne Programy Operacyjne są zarówno zarządzane, jak i wdrażane przez władze samorządowe województwa.

Regionalne Programy Operacyjne zostały przygotowane przez samorzady województw w konsultacji z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

Zarządzając własnym Regionalnym Programem Operacyjnym, województwo samorządowe decyduje o konkretnym wykorzystaniu pieniędzy. Dzięki temu ma możliwość samodzielnego kształtowania priorytetowych kierunków rozwoju. Należy sądzić, że przeniesienie zarządzania na poziom regionalny pozwoli na efektywniejsze wydatkowanie unijnych funduszy.

W latach 2007-2013 samorzady województw są również instytucjami pośredniczącymi w komponentach regionalnych Programów Operacyjnych: Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W latach 2007-2013 samorzady województw dysponują prawie 25 mld euro w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej.

Organy stanowiące a organy wykonawcze

Organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego są odpowiednio: rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Członkowie tych organów – radni wybierani są w powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych wyborach na czteroletnią kadencję. Do wyłącznych kompetencji organów stanowiących należy między innymi: stanowienie prawa

miejscowego, w tym statutów jednostek samorządu terytorialnego, uchwalanie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i w innych sprawach należących do kompetencji danej jednostki samorządu. Rada powiatu i sejmik województwa dokonują wyboru zarządów odpowiednio: powiatu i województwa. Do zadań organów stanowiących należą także funkcje kontrolne. W tym celu powoływane są m. in. komisje rewizyjne. Pracami rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich kierują ich przewodniczący wybierani spośród grona radnych.

Organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent) wybierany od 2002 roku w wyborach bezpośrednich. Wybrany w ten sposób wójt, burmistrz, prezydent może być odwołany wyłącznie w referendum. W powiecie i województwie samorządowym organy wykonawcze mają charakter kolektywnych zarządów, które są wybierane/odwoływane odpowiednio: przez radę powiatu lub sejmik. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, zarządem województwa kieruje marszałek województwa. Zadaniem organów wykonawczych jest wykonywanie uchwał organów stanowiących, gospodarowanie mieniem, realizowanie budżetu, przygotowywanie projektów uchwał dla organów stanowiących, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych, koordynowanie działalności jednostek organizacyjnych. Organy wykonawcze wypełniają swoje zadania przy pomocy urzędów i jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent), starosta i marszałek kierują bieżącą działalnością jednostek samorządu terytorialnego i reprezentują je na zewnątrz.

Warunkiem sprawnego funkcjonowania samorządu jest harmonijna współpraca między organami wykonawczymi i stanowiącymi. Najłatwiej o dobrą współpracę wtedy, gdy wójt lub przewodniczący zarządu cieszy się poparciem większości radnych. W przypadku powiatów i województw warunek uzyskania większości jest konieczny do wyboru zarządu, a więc można powiedzieć, iż w tych przypadkach starostowie i marszałkowie mają większość „z definicji”, przynajmniej na początku swojej kadencji. Jeżeli w trakcie jej pełnienia tę większość utracą, to możliwe jest ich odwołanie i powołanie nowego kandydata związanego z nowo ukształtowaną koalicją. W przypadku gmin wybory rady i wójtów odbywają się niezależnie od siebie. W takiej sytuacji nierzadkie są przypadki braku większości w radzie wspierającej politykę wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Polityczny konflikt między wójtem i radą bardzo źle się odbija na funkcjonowaniu gminy, często prowadząc do paraliżu decyzyjnego w ważnych dla niej sprawach. Zlikwidowanie konfliktu jest możliwe poprzez odwołanie rady lub wójta. Jednakże warunek 30% frekwencji w powszechnym referendum, konieczny dla skutecznego odwołania organów gminy, jest na tyle trudny do spełnienia, że rzadko notuje się prawomocne referenda. Praktyczna nieusuwalność wójta prowadziła także do sytuacji paradoksalnych, gdy np. wójt znalazłszy się w areszcie mógł nie przerywać pełnienia swoich obowiązków, ponieważ niemożliwe było ani jego odwołanie, ani zastąpienie. Dla uniknięcia takich sytuacji Sejm wprowadził przepis do ustawy o samorządzie gminnym przewidujący, iż w przypadku „przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni” zadania i kompetencje wójta przejmuje jego zastępca. Jeżeli „przemijająca przeszkoda” dotyczy również zastępców wójta, osobę wypełniającą zadania i kompetencje wójta wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody przekazany za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przepis ten obowiązuje począwszy od kadencji samorządu, która rozpoczęła się w 2006 roku.

Współpraca jednostek samorządu

Polski system samorządowy zbudowany jest na zasadzie odrębności zadań jednostek samorządu terytorialnego różnych typów. Pomiędzy gminami, powiatami i województwami nie ma zależności hierarchicznej. Gminy nie podlegają powiatom, powiaty nie podlegają województwom. Jeżeli nawet dziedziny działania różnych typów jednostek samorządu są identyczne (pomoc społeczna, drogi, edukacja), to ich zakresy zadań nie kolidują ze sobą - nawzajem się uzupełniają. Zasada ta została zastosowana w celu ochrony autonomii jednostek samorządu.

Skuteczne rozwiązywanie problemów wymaga jednak często działań niestandardowych. Podejmowanie decyzji, szczególnie inwestycyjnych, w oparciu jedynie o analizy dotyczące niewielkiego obszaru, jest często ekonomicznie nieracjonalne. Dlatego z punktu widzenia efektywności procesów rozwojowych, a także dla obniżenia kosztów świadczenia usług, konieczna jest koordynacja działań poszczególnych jednostek samorządu, a w niektórych dziedzinach ścisła ich współpraca. Polski system samorządowy umożliwia różne formy współpracy. W celu wspólnego wykonywania zadań jednostki samorządu mogą zakładać związki komunalne i stowarzyszenia; mogą zawierać porozumienia i przekazywać sobie nawzajem środki na ich realizację. Dwudziestoletnia historia samorządu pokazuje jednak, że przypadki spontanicznej współpracy jednostek samorządu nie mają powszechnego charakteru.

Najczęstszymi przykładami udanej kooperacji samorządowej są wspólne bądź skoordynowane inwestycje ekologiczne: oczyszczalnie ścieków, systemy kanalizacyjne, sieć gazowa itp. Po utworzeniu powiatów zanotowano przypadki wspólnej administracji dróg dla wszystkich gmin w obrębie powiatu. Coraz więcej jest przykładów udanej współpracy gmin i powiatów w dziedzinie edukacji i pomocy społecznej, współpracy podyktowanej poważnymi niedostatkami finansowymi.

Dla wspólnego rozwiązywania trudnych problemów i wspólnego rozwoju samorządy powołują związki międzygminne. Związki te służą wspólnej realizacji zadań, które można bardziej efektywnie realizować we współpracy z sąsiadami.

Chlubnym przykładem kompleksowej współpracy międzygminnej jest Górnośląski Związek Metropolitalny „Metropolia Silesia” założony w 2007 roku przez 14 miast na prawach powiatu województwa śląskiego.

Górnośląski Związek Metropolitalny „Metropolia Silesia”

Nie czekając na ustawę metropolitalną, miasta śląskie powołały związek międzygminny, który obejmuje swoim zasięgiem konurbację śląsko-dąbrowską - największy w tej części Europy wielkomiejski organizm. Na powierzchni 1218 km² mieszkają 2 miliony ludzi, a gęstość zaludnienia wynosi 1642 osoby na km².

Podstawowym celem Górnośląskiego Związku Metropolitalnego jest utworzenie dynamicznie rozwijającego się wielkomiejskiego ośrodka, zdolnego do skutecznej konkurencji z innymi ośrodkami metropolitalnymi w kraju i w Europie. Cele Związku to:

- Doprowadzenie do harmonijnego rozwoju całego obszaru Metropolii poprzez jak najlepsze wykorzystanie potencjału miast członkowskich, z poszanowaniem ich odrębności i specyfiki.

- Wzbudzanie w mieszkańcach poszczególnych miast poczucia dumy z przynależności do wielkiego organizmu miejskiego i przekonania o dostępności, dla każdego, całego potencjału Metropolii.
- Zachęcanie mieszkańców i przyjezdnych do „odkrywania” Metropolii i świadomego wyboru tego miejsca do życia i pracy.
- Wytworzenie i upowszechnianie przekonania o wszechstronnych możliwościach wyboru kariery i modelu życia i zachęcenie młodych, dobrze wykształconych ludzi do osiedlania się i pracy w Metropolii.
- Promowanie w kraju i za granicą wszelkich walorów Metropolii; gospodarczych, kulturalnych, turystycznych, przyrodniczych.

Więcej informacji można uzyskać pod adresem www.gzm.org.pl

W rozwoju współpracy pomiędzy jednostkami samorządu upatrywać można największej nadziei na przyspieszenie awansu cywilizacyjnego Polski lokalnej. Opanowanie umiejętności wspólnego planowania strategicznego, budowania wspólnych projektów i ubiegania się o środki na ich realizację jest pilnym zadaniem dla władz samorządowych w związku z postępującym procesem integracji europejskiej. Potencjał finansowy większości jednostek samorządu jest za mały, aby ubiegać się indywidualnie o wsparcie projektów inwestycyjnych z europejskich funduszy strukturalnych. Szansę na skorzystanie z pomocy europejskiej otwiera połączenie środków własnych i wspólne planowanie inwestycji koniecznych dla przyspieszenia rozwoju. Sprawność współdziałania polskich samorządów jest podstawowym warunkiem uzyskania pożytku z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

- W Polsce obowiązuje trójszczeblowy system podziału terytorialnego: gmina – powiat – województwo. Na szczeblu gminy i powiatu działa administracja samorządowa, na szczeblu województwa działa administracja samorządowa i rządowa.
- Gmina, powiat i województwo samorządowe wykonują różne zadania i działają od siebie niezależnie.
- Każda jednostka samorządu terytorialnego ma wybieralny organ stanowiący i jednoosobowe lub kolektywne organy wykonawcze.
- Współpraca jednostek samorządu terytorialnego jest niezbędna dla prowadzenia racjonalnej polityki rozwojowej i lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców.

UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI RADNEGO

TOMASZ MORDEL, GRZEGORZ JANKOWSKI

1. Kiedy radny zrzeka się mandatu?
2. Jakie uprawnienia przysługują radnemu?
3. Co oznacza ochrona stosunku pracy radnego?
4. Czy radny może być wybrany na wójta/burmistrza/prezydenta lub zostać mianowany wojewodą?

Mandat radnego

Mandat radnego – to pełnomocnictwo udzielone osobie sprawującej funkcję z wyboru. Mandat radnego jest tzw. „mandatem wolnym”. Oznacza to, że radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową (tzn. wszystkich mieszkańców – odpowiednio – gminy, powiatu lub województwa), a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców, że mieszkańcy nie mogą zmusić go do określonych działań (oczywiście w legalny sposób) oraz że jest nieodwoływalny przed upływem kadencji.

Pełnomocnictwo wynikające z mandatu to po prostu **obowiązki i prawa** łączące się z pełnieniem funkcji radnego. Przed ich omówieniem należy wyjaśnić kilka podstawowych kwestii dotyczących instytucji radnego.

Nabycie mandatu

„Nabycie mandatu” oznacza chwilę, w której osoba wygrywająca wybory w swoim okręgu staje się radnym i pełnoprawnym członkiem rady sejmiku. Radnym jest się już wprawdzie z momentem ogłoszenia wyniku wyborów przez odpowiednią komisję wyborczą, potwierdzonego następnie przez Państwową Komisję Wyborczą. To nie oznacza jednak członkostwa w radzie lub sejmiku – by móc wykonywać swoje obowiązki, radny musi złożyć ślubowanie na pierwszej sesji nowo wybranej rady lub sejmiku. Bez ślubowania radni nie mogą podjąć żadnej uchwały, a odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu radnego.

Zawieszenie mandatu

Do czasu złożenia ślubowania uzyskany od wyborców mandat jest „zawieszony”. Pojęcie to oznacza niemożność wykonywania funkcji radnego. Przepisy przewidują jeszcze dwa przypadki zawieszenia mandatu:

- a) pierwszym jest wprowadzenie w gminie, powiecie lub województwie zarządu komisarycznego. Zarząd taki wprowadza Prezes Rady Ministrów w razie nieskutecznego wykonywania zadań publicznych przez organa jednostki samorządu terytorialnego – o ile nie widzi szansy na szybką poprawę w tym zakresie. Mandat radnego jest w takim przypadku zawieszony do czasu wyboru nowej rady, a funkcje zarówno organu stanowiącego (rady sejmiku), jak i wykonawczego (wójta, zarządu powiatu lub zarządu województwa) sprawuje jednoosobowo komisarz rządowy – nawet przez okres 2 lat. Szansa na

„odwieszenie” mandatu jest w takim przypadku niewielka. Zarząd komisaryczny nie oznacza jednak utraty wszystkich uprawnień. Radny nadal korzysta z ochrony trwałości stosunku pracy, zachowuje w pewnym stopniu prawo do ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, a w niektórych przypadkach także prawo do diet.

- b) mandat ulega zawieszeniu także wówczas, gdy radnym gminnym został pracownik urzędu gminy lub kierownik albo zastępca kierownika gminnej jednostki organizacyjnej (np. zakładu oczyszczania miasta, szkoły czy urzędu stanu cywilnego). Od osoby takiej wymaga się – pod rygorem pozbawienia mandatu – wystąpienia do swojego pracodawcy o urlop bezpłatny w ciągu 7 dni od daty ogłoszenia wyniku wyborów. Z zawieszeniem mandatu zetkniemy się zatem wtedy, kiedy pracodawca radnego nie zdoła udzielić radnemu urlopu (jest to obowiązek pracodawcy samorządowego) przed datą pierwszej sesji nowo wybranej rady gminy.

W odniesieniu do radnych powiatowych i wojewódzkich zasady zawieszenia mandatu do czasu uzyskania urlopu nie stosuje się. Wprawdzie także radni zatrudnieni w starostwie lub urzędzie marszałkowskim, a także wybrani do rady lub sejmiku kierownicy powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych, są zobowiązani do wystąpienia – również w ciągu 7 dni – o urlop bezpłatny, ale ze względu na dłuższy czas na zwołanie pierwszej sesji (14 dni) będą już w chwili składania przyrzeczenia na obowiązkowym urlopie bezpłatnym.

Wygaśnięcie mandatu

Wygaśnięcie mandatu, a więc pozbawienie określonej osoby praw i obowiązków związanych z funkcją radnego, jest konsekwencją zdarzenia dotyczącego zarówno konkretnej osoby (tzn. radnego), jak i wszystkich członków rady lub sejmiku. Do pierwszej kategorii przyczyn zaliczamy:

- a) odmowę złożenia ślubowania. Odmowa, wyrażona w sposób nie pozostawiający wątpliwości co do intencji osoby ją składającej (po co więc brała udział w wyborach?), oznacza zrzeczenie się mandatu i powoduje jego wygaśnięcie niezwłocznie z chwilą odmowy ślubowania,
- b) zrzeczenie się mandatu, polega najczęściej na pisemnej (w formie pisemnego oświadczenia radnego, a nie np. adnotacji w protokole o złożonym przez radnego oświadczeniu), dobrowolnej rezygnacji z funkcji radnego. Zrzeczenie się mandatu następuje w sytuacji:
- nawiązania przez radnego stosunku pracy z urzędem gminy, starostwem lub urzędem marszałkowskim,
 - zatrudnienia go na stanowisku kierownika lub zastępcy kierownika komunalnej jednostki organizacyjnej,
 - nabycia przezeń mandatu posła lub senatora,
 - zatrudnienia na stanowisku wojewody bądź wicewojewody,
 - wyboru do organu innej jednostki samorządowej,
- c) utratę biernego prawa wyborczego; prawo to można utracić w następstwie zrzeczenia się przez radnego obywatelstwa polskiego, zamieszkiwania na obszarze innej wspólnoty samorządowej (tzn. w innej gminie bądź na terenie innego powiatu lub województwa aniżeli ta, ten lub to, w którym jest się radnym), w

konsekwencji wyroku sądu pozbawiającego określoną osobę praw publicznych lub ją ubezwłasnowolniającym oraz orzeczenia Trybunału Stanu pozbawiającego praw wyborczych,

- d) popełnienie przestępstwa; przestępstwo musi być popełnione z winy umyślnej, a wyrok sądu skazującego za jego popełnienie musi być prawomocny i musi się uprawomocnić po dacie wyborów,
- e) niezaprzeszanie – w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania – prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, powiatu lub województwa, w której (którym) radny uzyskał mandat,
- f) śmierć radnego.

Do drugiej grupy zaliczamy:

- a) upływ kadencji – jest w praktyce najczęściej spotykaną formą wygaśnięcia mandatu; kadencja rady lub sejmiku trwa cztery lata (licząc od dnia wyborów), a ostatnim dniem funkcjonowania tych organów jest następny dzień odpowiadający dacie wyborów. Ta sama zasada dotyczy także radnych wybranych w wyborach przedterminowych i uzupełniających – ich kadencja upływa z dniem zakończenia kadencji radnych wybranych w zwykłym trybie,
- b) rozwiązanie rady lub sejmiku w drodze referendum lokalnego lub uchwały Sejmu; Konstytucja uprawnia członków wspólnoty samorządowej do odwołania, w drodze referendum, pochodzących z wyborów bezpośrednich organów samorządowych; referendum w sprawie odwołania rady gminy lub rady powiatu albo sejmiku może być ogłoszone wyłącznie na wniosek mieszkańców – odpowiednio 5% (w przypadku mieszkańców gminy) lub 10% (w przypadku mieszkańców powiatu lub województwa). Sejm (na wniosek Prezesa Rady Ministrów) może rozwiązać radę lub sejmik, gdy naruszają one przepisy Konstytucji lub ustaw,
- c) rozwiązanie rady powiatu lub sejmiku z mocy prawa; rada lub sejmik są w taki sposób rozwiązywane wówczas, gdy w ciągu 3 miesięcy nie wybiorą zarządu powiatu lub województwa.

Obowiązki

Mandat radnego to określone przepisami obowiązki i uprawnienia. Ponieważ funkcja radnego to służba publiczna, zacznijmy od tego, co radny powinien.

Utrzymywanie więzi z mieszkańcami.

To, że mandat radnego jest wolny, nie oznacza braku jakichkolwiek związków z wyborcami. Radny nie jest wprawdzie związany ich instrukcjami, ma jednak ustawowy obowiązek utrzymania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami. W ramach tego obowiązku radny powinien przyjmować postulaty mieszkańców oraz przedstawiać je do

rozpatrzenia właściwym komisjom rady (sejmiku), całej radzie (sejmikowi), zarządowi lub wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi).

Postulaty takie najłatwiej będzie przyjmować radnemu w czasie dyżurów, choć może on ustalić także inne formy kontaktów. Postulaty mogą przybierać formę skarg lub wniosków mieszkańców. Radni, którzy taką skargę lub wniosek „pilotują”, powinni być – najpóźniej w ciągu 14 dni (licząc od daty wniesienia lub przekazania) – poinformowani o sposobie ich załatwienia. Należy jednak pamiętać, że radny jest obowiązany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej. Powinien zatem działać nie w interesie pojedynczych mieszkańców, czy nawet grup mieszkańców, ale ogółu.

Udział w pracach rady (sejmiku) oraz pracach innych instytucji samorządowych.

Radny, choć wykonuje swe zadania społecznie, ma obowiązek udziału w pracach rady (sejmiku) oraz komisji, których jest członkiem (statuty z reguły określają, w ilu stałych komisjach może być członkiem ten sam radny). Wolno mu także brać udział w pracach komisji, której nie jest członkiem - ale bez prawa udziału w głosowaniu. Obecność radnego wymaga potwierdzenia na piśmie, tzn. złożenia podpisu na liście obecności. Statuty określają zasady usprawiedliwiania nieobecności oraz mogą przewidywać sankcje dla radnych opuszczających sesje lub posiedzenia komisji bez usprawiedliwienia. Pamiętajmy, że radny ma obowiązek „udziału w pracach”. Wymaga się zatem odeń aktywności - udziału w dyskusji, głosowaniu, a także zgłaszania wniosków oraz projektów uchwał. O ile statut tak stanowi, radny może także zgłaszać zapytania (w sprawach bieżących) oraz interpelacje (w sprawach zasadniczych).

Od obowiązku udziału w pracach rady (sejmiku) oraz w pracach komisji przepisy przewidują istotne odstępstwo - radnemu nie wolno głosować w sprawie dotyczącej swojego interesu prawnego. Pojęcie „interes prawny” oznacza - w pewnym uproszczeniu - należne określonej osobie prawa lub dotyczące jej obowiązki. Sam zainteresowany winien odsunąć się od głosowania lub powinien zostać odsunięty przez przewodniczącego - pod groźbą unieważnienia uchwały przez organ nadzoru.

Oświadczenie majątkowe radnego

Radny zobowiązany jest do złożenia oświadczenia majątkowego na specjalnym formularzu. Oświadczenie majątkowe dotyczy zarówno majątku odrębnego radnego (tzn. nabytego przed zawarciem małżeństwa lub w jego trakcie poprzez spadek lub darowiznę z zastrzeżeniem odrębności), jak i majątku objętego wspólnością małżeńską, i to sam radny zobowiązany jest określić składniki majątku wspólnego i odrębnego.

Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

- 1) zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków bądź komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych,
- 2) dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu,
- 3) mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 tys. zł,

- 4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 tys. zł, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

Oświadczenie majątkowe wraz z kopią zeznania podatkowego (PIT) za rok poprzedni radny składa w dwóch egzemplarzach przewodniczącemu rady (sejmiku). Pierwsze oświadczenie winno być złożone w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat. Kolejne oświadczenia składane są co roku do 30 kwietnia oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji.

Jeśli terminy podane powyżej nie zostaną dotrzymane, przewodniczący rady gminy wzywa radnego do złożenia oświadczenia, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

Analizy oświadczenia majątkowego radnego dokonuje przewodniczący rady (sejmiku) oraz urząd skarbowy, któremu przewodniczący przekazuje jeden egzemplarz oświadczenia. W trakcie tej analizy porównuje się także zgodność aktualnego oświadczenia i PIT-u z dokumentami złożonymi poprzednio; urząd skarbowy bada równocześnie PIT współmałżonka radnego. W razie wątpliwości co do prawdziwości oświadczenia, zarówno przewodniczący rady (sejmiku), jak i naczelnik urzędu skarbowego mogą wystąpić o przeprowadzenie u radnego kontroli skarbowej

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne - z wyjątkiem informacji o adresie zamieszkania radnego oraz adresie posiadanej przezeń nieruchomości - i udostępniane obywatelom w formie elektronicznej w Biuletynie Informacji Publicznej (www.bip.gov.pl).

Oświadczenie dotyczące małżonki/a radnego/radnej

Radny/a jest zobowiązany do złożenia przewodniczącemu rady (sejmiku) oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka (małżonkę), jeżeli ta działalność wykonywana jest na terenie gminy, powiatu lub województwa, w której (którym) radny uzyskał mandat. Jest także zobowiązany/a do złożenia oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka (małżonkę) z organami macierzystej gminy, powiatu lub województwa lub gminnymi, powiatowymi albo wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi bądź osobami prawnymi - ale tylko wówczas, gdy umowy wykraczają ponad uprawnienia do korzystania z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powszechnie obowiązujących (oświadczenia nie dotyczą zatem np. umowy najmu mieszkania czy lokalu użytkowego).

Radny/a, którego małżonek (małżonka) jest zatrudniony/a w jednostce organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa (urzędzie, szpitalu, szkole, MOPS-ie itp.), w której (którym) sprawuje on/ona swój mandat, jest obowiązany/a zawiadomić o tym przewodniczącego rady (sejmiku). Informuje także przewodniczącego o małżonku (małżonce) świadczącym/cej pracę lub wykonującym na innej podstawie czynności zarobkowe w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiada jego macierzysta jednostka samorządu terytorialnego.

Niezłożenie oświadczenia majątkowego radnego, mimo upływu dodatkowego terminu, skutkuje wygaśnięciem mandatu radnego.

Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym powoduje odpowiedzialność na podstawie art.233 Kodeksu karnego.

Uprawnienia

Uprawnienia kontrolne

Organami kontrolnymi gminy, powiatu lub województwa samorządowego są rady lub sejmiki. Radny może zatem dokonywać kontroli samorządowych jednostek organizacyjnych tylko z upoważnienia komisji lub rady (sejmiku). To rada lub sejmik decydują o zakresie kontroli. Radny nie może działać na własną rękę!

Przepisy stopniowo rozszerzają dostęp obywateli do informacji publicznej. Należałoby zatem przyjąć, że rada (sejmik) i jej komisje, jako instytucje zaufania publicznego, powinny mieć szerszy dostęp do informacji niejawnych niż obywatele. Także do informacji poufnych - za wyjątkiem takich, których udostępnienia zabraniają ustawy (np. wykazu osób korzystających z pomocy społecznej oraz otrzymywanych przez nie świadczeń, kartoteki podatników, czy prowadzenia i wyników kontroli podatkowej).

Radny uprawniony do kontroli jest zobowiązany zarówno do przestrzegania tajemnicy państwowej - czyli nieupowszechniania informacji niejawnych określonych w ustawie o ochronie informacji niejawnych - jak i tajemnicy służbowej. Zobowiązany jest więc także do zachowania w poufności informacji niejawnych, których bezprawne ujawnienie narażałoby interes państwa, interes publiczny (np. gminy), albo prawnie chroniony interes obywateli lub jednostki organizacyjnej (np. komunalnej jednostki organizacyjnej albo przedsiębiorstwa).

Ochrona prawna

Radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych - chronią go nie tylko przepisy prawa karnego, ale i cywilnego.

W prawie karnym przestępstwa polegające na: naruszeniu nietykalności cielesnej (szarpanie, popychanie bicie, opluwanie itp.), czynnej napaści z użyciem niebezpiecznego narzędzia (pistoletu, noża, kija, kastetu, buta itp.) lub środka obezwładniającego (np. gazu, paralizatora) albo przy pomocy innych osób, wywierania wpływu na czynności urzędowe radnego bądź zmuszanie go do podjęcia lub zaprzestania takiej czynności poprzez przemoc lub bezprawną groźbę („albo zagłosujesz, jak ci mówimy, albo twoje dziecko nie wróci ze szkoły”), wreszcie znieważanie radnego wykonującego swe obowiązki (sąd analizuje zniewagi właściwe dla danego regionu lub środowiska), są surowiej karane aniżeli takie same przestępstwa popełniane wobec zwykłego śmiertelnika. Należy pamiętać o trzech ważnych sprawach:

- radny podlega ochronie jedynie w czasie lub w związku z pełnieniem obowiązków radnego,
- z takiej samej jak on (ona) ochrony korzysta osoba pomagająca radnemu w wykonywaniu czynności urzędowych (np. pracownik urzędu albo wynajęty ochroniarz),
- jeśli jedno z powyższych przestępstw spowodowane było niewłaściwym zachowaniem się radnego (np. znieważenie innej osoby, wtargnięcie bez zgody właściciela, groźby, stan nietrzeźwy lub żądanie łapówki), sąd może nie tylko znacznie złagodzić karę dla sprawcy napaści, ale nawet uwolnić go (ją) od odpowiedzialności!



Prawo karne przewiduje, jak sama nazwa wskazuje, kary - więzienia, ograniczenia wolności albo grzywnę. W prawie cywilnym odpowiedzialność ogranicza się do odszkodowania. Za radnego, który wyrządził szkodę, wykonując powierzone mu czynności w imieniu gminy, powiatu lub województwa samorządowego, odpowiada (czyli płaci) gmina, powiat lub województwo.

Ochrona trwałości stosunku pracy oraz zwolnienia od pracy.

A. Ochrona trwałości stosunku pracy

Radny korzysta z tzw. szczególnej ochrony stosunku pracy, co oznacza, że pracodawca może go (ją) zwolnić jedynie za zgodą rady lub sejmiku. Zamierzając zwolnić radnego, musi zatem najpierw wystąpić (na piśmie) z wnioskiem o taką zgodę. Odmowa rady (sejmiku) nie uniemożliwia jednak wypowiedzenia lub rozwiązania bez wypowiedzenia. Jeśli pracodawca łamie prawo (tzn. rozwiązuje stosunek pracy bez zgody rady lub nie występuje do rady o taką zgodę) radny powinien – o ile chce dalej być tam zatrudniony – wystąpić do sądu pracy w ciągu 7 dni od doręczenia wypowiedzenia lub 14 dni od doręczenia oświadczenia pracodawcy o rozwiązaniu umowy bez wypowiedzenia). Z takiej samej ochrony radny korzysta w razie zmiany warunków umowy (np. obniżenia wynagrodzenia czy zmiany miejsca wykonywania pracy).

Zgoda rady (sejmiku) nie jest potrzebna w przypadku tzw. zwolnień zbiorowych.

Także upływ czasu, na który stosunek pracy został zawarty (np. na podstawie umowy na okres próbny lub powołania na czas określony) nie powoduje niemożności ustania takiego stosunku. Rozwiązuje się on bowiem z mocy samego prawa z upływem ustalonego okresu - nawet pomimo to, że pracownik w międzyczasie uzyskał status radnego.

B. urlop bezpłatny

Pracownik samorządowy, zatrudniony w urzędzie (gminy, starostwie, marszałkowskim) lub na stanowisku kierownika lub zastępcy kierownika (gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej wybrany do „swojej” rady lub

sejmiku otrzymuje urlop bezpłatny na łączny okres: sprawowania mandatu + 3 miesiące. W czasie trwania urlopu bezpłatnego radny także korzysta z ochrony trwałości stosunku pracy, ale zakres tej ochrony jest nieco inny aniżeli omówiony wyżej. Pracodawca samorządowy może bowiem - bez zgody rady lub sejmiku - wypowiedzieć mu umowę w ramach zwolnienia zbiorowego. Za zgodą rady lub sejmiku może ją także rozwiązać bez wypowiedzenia z winy radnego. Z drugiej jednak strony szerszy jest zakres ochrony w przypadku terminowego stosunku pracy. Stosunek taki, który rozwiązywałby się w czasie urlopu bezpłatnego, ulega automatycznemu przedłużeniu na okres trzech miesięcy od zakończenia tego urlopu (trwa zatem jeszcze 6 miesięcy po zakończeniu kadencji).

Po wygaśnięciu mandatu pracodawca samorządowy jest obowiązany przywrócić byłego radnego do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku, z wynagrodzeniem w wysokości uwzględniającej zmiany wysokości wynagrodzenia na tym stanowisku w czasie urlopu bezpłatnego. Radny nie ma zatem gwarancji powrotu na dotychczas zajmowane stanowisko. Dodatkowo musi pamiętać o tym, że powyższy obowiązek ciąży na jego pracodawcy tylko wówczas, gdy był radny, w ciągu 7 dni od dnia wygaśnięcia mandatu, zgłosi gotowość przystąpienia do pracy (ustnie, telefonicznie, mejlem, listem lub faksem - forma pisemna jest wygodniejsza dla celów dowodowych).

C. zwolnienia od pracy

Pracodawca zatrudniający radnego ma ustawowy obowiązek zwalniania go z pracy na czas niezbędny dla udziału w pracach rady (sejmiku), komisji lub zarządu. Wystarczy tu (udokumentowana) informacja radnego o terminie posiedzenia. W orzecznictwie uznano, że takie zwolnienie od pracy jest swoistym urlopem i że wobec tego w jego trakcie pracodawca nie może wypowiedzieć radnemu umowy o pracę. Zwolnienia od pracy są bezpłatne, radny-pracownik nie otrzymuje za czas ich trwania wynagrodzenia od pracodawcy. Ma bowiem wówczas prawo do diety.

Diety i zwrot kosztów podróży służbowych

Radny nie jest pracownikiem w rozumieniu prawa pracy. Wykonuje swoje obowiązki społecznie, choć z racji dodatkowych obciążeń (jak w przypadku utraty wynagrodzenia za czas zwolnień) ma prawo także do świadczeń majątkowych ze strony gminy, powiatu lub województwa samorządowego. Podstawowym świadczeniem jest dieta, a prawo do niej wynika z ustawy. Rada lub sejmik jedynie określają zasady realizacji tego prawa. Oznacza to, że organy te nie mogą pozbawić radnego prawa do diety, ale mogą np. pozbawić części lub całości diety za niewykonywanie czynności radnego. Także rada (sejmik) określa wymiar diety oraz sposób jej ustalania (ryczałt czy stawki za sesje i posiedzenia). Zwróćmy uwagę, że określenie diety w sposób ryczałtowy, tzn. jako stałej stawki miesięcznej, uniezależnia jej wysokość od liczby sesji czy posiedzeń komisji. W takim przypadku nawet zawieszenie rady i wprowadzenie zarządu komisarycznego nie pozbawi radnego diety!

Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Diety nie przysługują radnym powiatowym i wojewódzkim pełniącym odpłatnie (czyli etatowo) funkcję członka zarządu w macierzystym powiecie lub województwie.

Radnym przysługuje także zwrot kosztów podróży służbowych. Podróżą służbową jest wykonywanie zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu,

określonego przez przewodniczącego rady (sejmiku), poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady (sejmiku), w terminie i miejscu wskazanym przez przewodniczącego. Podróż służbową można więc odbywać także na trasie siedziba rady (sejmiku) - miejsce zamieszkania radnego, ale to przewodniczący decyduje, czy podróż radnego ma charakter służbowy i jak długo powinna trwać, a także z jakiego środka transportu radny może korzystać. Wydaje w tym celu radnemu polecenie wyjazdu służbowego. Z tytułu podróży służbowej radny ma prawo przede wszystkim do diety na pokrycie kosztów wyżywienia. Ta dieta „żywnieniowa” (by nie mylić jej z dietą radnego, czyli z dietą omówioną przed chwilą) wynosi maksymalnie 1% diety radnego. Poza tym, że najeść się za te pieniądze jest dość trudno, dieta przysługuje, jeśli podróż trwa co najmniej osiem godzin.



Jeśli radny nocował w czasie podróży w miejscowości innej niż ta, w której mieszka i pokrył koszt noclegu, przysługuje mu zwrot kosztów noclegu w wysokości stwierdzonej rachunkiem, a jeśli nie przedłoży rachunku w wysokości 150% diety „żywnieniowej” za każdy nocleg, pod warunkiem, że trwał on co najmniej 6 godzin między godzinami 21.00 a 7.00 (wynika to z rachunku lub oświadczenia radnego).

Zwrot kosztów podróży służbowej przysługuje także w razie wyjazdu zagranicznego. Świadczenia, a także zasady ich przyznawania i wypłacania są zbliżone do opisanych wyżej, z tym że zarówno diety żywnieniowe, jak i koszty noclegów muszą mieścić się w limitach ustalanych przez ministra właściwego ds. pracy i są różne dla poszczególnych państw.

Zakazy

Zakaz wykonywania określonego zatrudnienia

Jak już wiemy, radny nie może być zatrudniony w urzędzie (gminy, starostwie lub marszałkowskim) ani w ramach stosunku pracy, ani na podstawie umowy cywilnej (np. zlecenia czy o dzieło) - z wyjątkiem radnych wybranych do zarządu powiatu lub województwa (zatem radny powołany na stanowisko zastępcy wójta jest także obowiązany złożyć mandat). Nie może też nadal pełnić funkcji kierownika bądź zastępcy kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej. Oczywiście zakazy te dotyczą gminy, powiatu lub województwa, w którym sprawuje swój mandat. Na podstawie umowy cywilnej (obok umów zlecenia czy o dzieło, także na podstawie np. umów o usługi, czy o roboty budowlane) nie może również być zatrudniony w tych jednostkach, w których umowy takie zawiera wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek lub zarząd powiatu albo województwa. Zwróćmy zatem uwagę, że - zasadniczo - nie stanowi to bezwzględnego zakazu zawierania umów

cywilnych z radnymi przez komunalne jednostki organizacyjne, o ile to ich kierownicy, a nie wójtowie, zarządy, czy ich przewodniczący zawierają takie umowy.

Zakaz łączenia funkcji.

Radny nie może być jednocześnie posłem lub senatorem, wojewodą lub wicewojewodą ani członkiem organu (tzn. wójtem, burmistrzem lub prezydentem albo członkiem rady powiatu, sejmiku bądź członkiem zarządu powiatu lub województwa) innej jednostki samorządowej.

Zakaz podejmowania dodatkowych zajęć.

Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć, których charakter podważałby zaufanie wyborców. Nie chodzi tu wyłącznie o działania zarobkowe, a o wszelkie działania rodzące wątpliwości co do tego, czy radny działa zgodnie z prawem, pracuje dla dobra i pomyślności swojej wspólnoty samorządowej oraz zgodnie z jej interesami, a także, czy godnie i rzetelnie reprezentuje swoich wyborców oraz czy troszczy się o ich sprawy. Nie powinien zatem na przykład nie tylko startować w przetargach ogłaszanych przez macierzystą jednostkę samorządową, popierać wybranego przez siebie inwestora, ale też brać udziału w nielegalnych protestach i blokadach. Z tego zakazu konkretnie niewiele wynika. Nie wiadomo bowiem dokładnie, o jakie zachowania radnego chodzi, ani też kto dokonywałby oceny zgodności takich zachowań z treścią ślubowania. Brak jest też sankcji z tytułu naruszenia tego zakazu. Odpowiedzialność radnego będzie tu miała charakter przede wszystkim polityczny i moralny, rzadziej prawny (np. gdy szkodzi dobremu imieniu gminy, powiatu lub województwa może odpowiadać na drodze cywilnej za naruszenie dobra osobistego).

Zakaz przyjmowania darowizn.

Darowizna polega na wzbogaceniu się obdarowanego (czyli tego, który dostaje) kosztem darczyńcy (czyli tego, który daje) na podstawie zawartej w tym celu umowy. Zakaz dotyczący darowizn nie ma charakteru bezwzględnego, chodzi w nim wyłącznie o takie darowizny, których przyjęcie naraża radnego na utratę zaufania wyborców. Innymi słowy uznają darowiznę na przykład za formę łapówki. Także i w tym przypadku zakaz ma więc charakter oceny, niejednoznaczny, a w dodatku i w jego przypadku odpowiedzialność - za wyjątkiem przypadków, gdy była to rzeczywiście łapówka (za co grozi od 6 miesięcy do 12 lat więzienia) - będzie polityczna i etyczna.

Zakaz nadużywania funkcji

Radny nie powinien powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź prowadzoną działalnością gospodarczą. Nie powinien powoływać się na swoje wpływy, straszyć odpowiedzialnością lub wymuszać korzystne dla siebie lub osób trzecich zachowania (np. udzielenie koncesji czy odstąpienia od czynności urzędowej) organów lub osób. Pamiętajmy też, że uprawnienia do kontrolowania pracy urzędu lub jednostek komunalnych przysługują radnemu wyłącznie z upoważnienia rady lub sejmiku, nie może więc żądać indywidualnie informacji, dokumentów, czy określonych zachowań, ponad zakres przysługujący mu jako obywatelowi. Także i w tym przypadku przepisy samorządowe nie precyzują pojęcia nadużycia funkcji i nie przewidują żadnej odpowiedzialności. Przewidują ją natomiast przepisy prawa karnego - powoływanie się na wpływy w instytucji państwowej lub samorządowej w zamian za łapówkę lub jej obietnicę - grozi karą więzienia do 8 lat, a przekroczenie uprawnień i działanie na szkodę interesu

publicznego albo prywatnego bez korzyści majątkowej lub osobistej do 3 lat, a w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej nawet do 10 lat pozbawienia wolności.

Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Przepisy przewidują ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych z wykorzystaniem lub z udziałem majątku komunalnego:

- radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej (tzn. stale i zarobkowo prowadzić działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej lub usługowej) na własny rachunek (tzn. jako przedsiębiorcy) lub wspólnie z innymi osobami - z wykorzystaniem mienia komunalnego. Nie wolno im także zarządzać taką działalnością (w ramach stosunku pracy lub na podstawie umowy cywilnej) prowadzoną przez innych przedsiębiorców ani być przedstawicielami lub pełnomocnikami innych przedsiębiorców prowadzących taką działalność. Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego wykorzystanie mienia komunalnego, to „dostęp do takiego mienia na uprzywilejowanych zasadach”. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadzi taką działalność, jest obowiązany do jej zakończenia w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, pod groźbą stwierdzenia przez radę lub sejmik wygaśnięcia mandatu.

- radni (a także ich małżonkowie) nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych ani komisji rewizyjnych, a także pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego (tzn. spółek akcyjnych lub z ograniczoną odpowiedzialnością, a w gminie i województwie poza sferą użyteczności publicznej także spółek jawnych, komandytowych i komandytowo-akcyjnych) z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem innych spółek, w których udziały mają komunalne osoby prawne. Chodzi tu zarówno o spółki tworzone na podstawie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej jak i na przykład towarzystwa budownictwa społecznego. Wybór lub powołanie radnego do władz takich spółek są nieważne z mocy prawa, a jeśli dokonane zostały przed dniem ślubowania, radny obowiązany jest, w terminie 3 miesięcy od tego dnia, zrzec się stanowiska lub funkcji w takiej spółce. Jeśli tego nie uczyni, traci to stanowisko lub funkcję z mocy prawa.

- radni mogą wprawdzie posiadać udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych (np. spalarni odpadów będącej współwłasnością gminy albo miejskiego przedsiębiorstwa oczyszczania) lub spółek, których osoby takie są udziałowcami - ale tylko do 10%. Mogą być więc właścicielami nie więcej niż 1/10 takiej spółki. Jeśli mają więcej udziałów, powinni je teoretycznie zbyć (np. sprzedać lub darować) przed złożeniem ślubowania. Teoretycznie, gdyż nie jest to obowiązkowe, ale ta część udziałów, która przekracza ustawowe 10%, przez okres sprawowania mandatu + 2 lata (zatem z reguły przez 6 lat) pozostaje „w uśpieniu” - z ich tytułu nie przysługują: prawo głosu, prawo do dywidendy, prawo do podziału majątku ani prawo poboru.

Dodatkowe ograniczenie dotyczy radnych sejmiku. Nie mogą oni wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Zakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnie. Radni wojewódzcy mogą bowiem korzystać na warunkach ogólnych z powszechnie dostępnych usług, a także wynajmować od województwa lub jego jednostek

organizacyjnych mieszkanie lub wynajmować, dzierżawić albo użytkować inne pomieszczenia np. dla własnej działalności gospodarczej.

- Mandat radnego to także określone przepisami obowiązki i uprawnienia.
- Radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową a nie tylko swój komitet bądź swoich wyborców.
- Radni składają oświadczenia majątkowe.
- Radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

FINANSE SAMORZĄDU

WŁODZIMIERZ PUZYNA

1. Skąd samorząd czerpie pieniądze?
2. Co to jest budżet?
3. Jak dobrze gospodarować skromnymi środkami?

Konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego swój praktyczny wyraz znajduje w systemie finansowym zgodnie z zasadą „ile pieniędzy, tyle władzy”. Pieniądze są podstawowym narzędziem polityki samorządu. Znajomość mechanizmów finansowych jest dla radnego bardzo ważną dziedziną wiedzy niezbędną dla odpowiedzialnego wypełniania mandatu.

Chcąc skutecznie gospodarować, trzeba pieniądze zdobyć. Środki wpływające do budżetu bezzwrotnie nazywane są dochodami. Wielkość dochodów jest podstawowym wyznacznikiem możliwości finansowych jednostki samorządu.

Dochody

Konstytucja dzieli dochody jednostek samorządu terytorialnego na trzy kategorie:

- dochody własne,
- subwencję ogólną,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Do dochodów własnych zaliczane są między innymi:

- wpływy z podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości, czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn, posiadania psów itp.),
- wpływy z opłat (skarbowe, administracyjna, targowa, administracyjna, miejscowa, eksploatacyjna i inne),
- dochody majątkowe (ze sprzedaży, najmu, dywidendy itp.),
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych).

Cechą wyróżniającą dochody własne jest możliwość wpływania jednostki samorządu na ich wysokość poprzez prowadzoną siebie politykę (wysokość stawek, zwolnienia, efektywność rozwoju gospodarczego itp.), a także pełna swoboda w dysponowaniu środkami z tych źródeł.

Subwencja ogólna jest przekazywana jednostkom samorządu z budżetu państwa zgodnie z ustalonymi zasadami systemowymi. Dla gmin i powiatów składa się z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, dla województw z części oświatowej, wyrównawczej i regionalnej. Wyliczenie należnej subwencji odbywa się na podstawie obiektywnych kryteriów (liczba uczniów, dochody na jednego mieszkańca, wskaźnik bezrobocia, powierzchnia dróg itp.). Samorząd może dowolnie dysponować środkami subwencyjnymi, a ponadto ma zabezpieczenie terminowego przekazywania rat subwencji w postaci prawa do odsetek i roszczeń w przypadku opóźnień ze strony budżetu państwa.

Dotacje celowe z budżetu państwa są środkami uzyskiwanymi na wniosek jednostki samorządu. Kryteria ich przyznawania są w wielu przypadkach uznaniowe (decyduje o przyznaniu uprawniony organ na podstawie przesłanek subiektywnych), mogą być wykorzystane tylko na ściśle określony cel, niewykorzystane w ciągu roku budżetowego środki należy zwrócić do budżetu państwa. Przyznanie dotacji nie oznacza gwarancji ich otrzymania w pełnej kwocie. Realizacja dotacji zależy od kondycji budżetu i zarówno wysokość, jak i terminy ich przekazywania mogą ulegać zmianom niekorzystnym dla beneficjentów.

Definicje przytoczone wyżej pokazują, że charakter źródła dochodu rzutuje na samodzielność finansową jednostki samorządu. Finansowanie dotacyjne oznacza poważne ograniczenie tej samodzielności. W przypadku zadania finansowanego w ten sposób samorząd realizuje w istocie politykę podmiotu udzielającego dotacji, a nie swoją własną. O ile można uznać, że jest to dopuszczalne w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, to w przypadku zadań własnych finansowanie dotacyjne stoi w sprzeczności z zasadą samodzielności samorządu.

W największym stopniu idei samodzielności samorządu odpowiadają dochody własne. Niestety, ze względu na znaczne zróżnicowanie wpływów ze źródeł podatkowych w różnych regionach kraju, nie jest możliwe w dzisiejszych warunkach oparcie systemu dochodów samorządu wyłącznie na dochodach własnych. Dla zrównoważenia szans rozwojowych jednostek samorządu konieczne są mechanizmy wyrównywania dochodów. Celowi temu służy system subwencji wyrównawczych.

Wśród jednostek samorządu terytorialnego największymi dochodami dysponują gminy i miasta na prawach powiatu. Najwyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów mają miasta na prawach powiatów i województwa. Najmniej korzystną strukturę dochodów z punktu widzenia idei samorządności mają powiaty (najniższy wśród jednostek samorządu terytorialnego udział dochodów własnych, najwyższy udział subwencji i dotacji).

Tabela 1. Zestawienie dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2009 roku

| | Gminy | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
|------------------|-------|---------------------------|---------|-------------------------|
| Dochody [mld zł] | 64,88 | 50,33 | 20,08 | 19,55 |
| Wydatki [mld zł] | 70,00 | 56,20 | 21,16 | 20,47 |
| Wynik [mld zł] | -5,12 | - 5,87 | -1,08 | - 0,92 |

Tabela 2. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 roku

| | Gminy | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
|--------------------|-------|---------------------------|---------|-------------------------|
| Dochody własne [%] | 46,3 | 66,0 | 28,3 | 32,3 |
| Subwencje [%] | 33,9 | 22,5 | 45,9 | 14,3 |
| Dotacje [%] | 19,8 | 11,5 | 25,8 | 53,4 |

Przyjęta 13 listopada 2003 roku ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyniosła wprowadzić oczekiwany przez samorząd wzrost udziału dochodów własnych w dochodach samorządu, jednakże nie spełniła nadziei co do pogłębienia

decentralizacji finansów publicznych. Struktura skonsolidowanych wydatków sektora publicznego z 2009 roku (budżet państwa 24,6%, państwowe fundusze celowe 32,4%, budżety samorządu terytorialnego 24,6%) wyraźnie pokazuje, że polski system finansów publicznych jest daleki od ideału i ciągle wykazuje cechy centralizmu. Charakterystyczny i niepokojący jest wysoki udział państwowych funduszy celowych w wydatkach sektora publicznego. Fundusze te pozostają poza kontrolą społeczną, prowadzą własną politykę, często marnotrawną. Stanowią atrakcyjny „łup polityczny” zapewniający synekury rządzącym ugrupowaniom i przywileje dotacyjne związanym z nimi instytucjom. Likwidacja części funduszy celowych i skierowanie ich środków do budżetów samorządowych jest postulatem od lat podnoszonym przez wszystkie znaczące ugrupowania polityczne. Mimo powszechnej aprobaty postulat ten nie doczekał się dotąd realizacji.

Od chwili uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego rośnie znaczenie funduszy europejskich. Środki europejskie przyznawane są (w znacznej części w drodze procedur konkursowych) na dofinansowanie projektów spełniających wymogi programów operacyjnych uzgodnionych z Unią Europejską. Mają one charakter dotacji.

Budżet

Budżet jest planem dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Planowanie budżetowe odbywa się w cyklu rocznym. Decyzję o kształcie budżetu podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu (rada gminy, powiatu, sejmik województwa) w formie uchwały. Wyłączne prawo do formułowania projektu budżetu ma organ wykonawczy samorządu (wójt, burmistrz, prezydent w przypadku gminy, zarząd w przypadku powiatu lub województwa).

Ogólne zasady procedury budżetowej określone są w ustawie o finansach publicznych i ustawach ustrojowych poszczególnych rodzajów samorządu (ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim). Szczegóły trybu uchwalania budżetu ustalają w swoim zakresie organy stanowiące (rady, sejmik) jednostek samorządu.

Budżet powinien przedstawiać dochody w rozbiciu na poszczególne źródła oraz wyodrębniać wydatki w układzie co najmniej działów klasyfikacji budżetowej (dział określa rodzaj finansowanej działalności np.: oświata i wychowanie, kultura i sztuka, pomoc społeczna, gospodarka komunalna, administracja itp.). Uchwała budżetowa powinna odrębnie przedstawiać dochody i wydatki związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W przypadku planowania niedoboru (większych wydatków niż dochodów) konieczne jest przedstawienie źródeł jego finansowania. Podobnie, jeżeli przewiduje się nadwyżkę budżetową (większe dochody niż wydatki), należy w uchwale budżetowej określić sposób jej wykorzystania.

Projekt uchwały budżetowej powinien być przedstawiony organowi nie później niż do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Uchwalenie budżetu powinno nastąpić przed rozpoczęciem roku budżetowego, ale ponieważ ostateczny kształt budżetu lokalnego zależy od ustaleń budżetu państwa, który może być uchwalony do końca marca, granicznym terminem uchwalenia budżetu jednostki samorządu jest koniec pierwszego kwartału.

Projekt uchwały budżetowej powinien być zaopatrzony w objaśnienia. Wraz z projektem budżetu przedstawia się informacje o stanie mienia komunalnego.

Działalność finansową samorządu nadzoruje i kontroluje Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO). Do jej obowiązków należy przedstawienie opinii o projekcie budżetu

przed jego uchwaleniem. RIO w ramach obowiązków nadzoru analizuje uchwałę budżetową po jej przyjęciu pod kątem zgodności z prawem. W przypadku stwierdzenia uchybień RIO wzywa do ich usunięcia, a jeśli to nie nastąpi, może uchwałę budżetową uchylić w części lub całości. Regionalna Izba Obrachunkowa ma także obowiązek przygotowania budżetu jednostce samorządu, jeżeli ta nie uchwaliła swojego budżetu w ustawowym terminie.

Wśród danych określających dochody budżetów samorządu poważną rolę odgrywają kwoty dochodów wynikające z konstrukcji budżetu państwa. Budżety samorządowe w znacznej części są zależne od budżetu państwa, dlatego planowanie budżetowe na poziomie samorządowym wymaga znajomości założeń budżetu centralnego. Minister finansów ma obowiązek przedstawienia samorządowi podstawowych danych finansowych koniecznych do sporządzenia lokalnego budżetu do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy. Dane te mają charakter orientacyjny. Ostateczne dane przekazywane są samorządowi po uchwaleniu budżetu państwa.

Jak już powiedziano wyżej, jednostki samorządu mogą zaplanować budżet z deficytem. Pokrycie wydatków w takim przypadku wymaga zaciągnięcia pożyczki. Samorząd może korzystać z kredytów bankowych, może zaciągać pożyczki u innych jednostek samorządu terytorialnego, może także zdobywać kapitał, emitując obligacje. Wszystkie operacje finansowe tego typu, z wyjątkiem kredytów zaciąganych w banku prowadzącym rachunek jednostki samorządu terytorialnego, wymagają opinii RIO. Dla uniknięcia nawarstwienia zobowiązań do poziomu uniemożliwiającego wywiązywanie się samorządu ze swoich podstawowych zadań, przewiduje się ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań. Podstawową zasadą jest utrzymanie zadłużenia na takim poziomie, aby spłata zobowiązań w roku budżetowym nie przekraczała 15% planowanych dochodów budżetu. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Systemowym zabezpieczeniem odpowiedzialnego planowania budżetowego jest ograniczenie możliwości dokonywania zmian w projekcie budżetu przez organ uchwałodawczy. Radni nie mają prawa zwiększania deficytu budżetu, ani wielkości planowanych dochodów bez zgody organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu budżetu. Ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań przez samorząd mogą także pojawić się wskutek uruchomienia procedur sanacyjnych budżetu państwa. Konstytucja przewiduje, iż dług publiczny (obejmujący również zadłużenie samorządów) nie może przekroczyć 60% PKB (produktu krajowego brutto). W przypadku, gdy wartość długu publicznego zbliża się do tego poziomu, uruchamiane są procedury hamujące wzrost zadłużenia, ograniczające także swobodę zaciągania zobowiązań przez samorząd.

Gospodarka finansowa samorządu

Utarło się przekonanie, że samorząd ma niewielkie pole manewru w gospodarowaniu finansami, sprowadzające się do podziału skąpych środków pomiędzy nienasycone instytucje. W powszechnym mniemaniu najważniejszym zadaniem w gospodarce finansowej jest zaplanowanie systemu wizyt w urzędach warszawskich, w których zapadają decyzje o podziale środków i zapewnienie sobie znajomości z wpływowymi osobami w tych urzędach zatrudnionymi. Być może niektóre przykłady „z życia samorządu” potwierdzają tezę o znaczącej roli „układów” w gospodarce finansowej, ale umówmy się, że nie są to dobre przykłady.

Niedostatek środków, przy ciągle rosnącej liczbie zadań, stał się inspiracją do tworzenia nowych systemów zarządzania finansami publicznymi.

Zasadniczym pytaniem, na które trzeba sobie odpowiedzieć, jest kwestia: „jak za małe pieniądze osiągnąć największe efekty?”. Równie ważne pytanie brzmi: „jak pomnożyć środki na finansowanie projektów samorządowych?”. Najczęściej stosowaną metodą optymalizowania gospodarki finansowej sektora publicznego jest adaptacja metod planowania i zarządzania finansami wypracowanych w gospodarce prywatnej. Efektywność gospodarki prywatnej jest skutkiem respektowania kilku fundamentalnych zasad:

- swobody decyzji,
- odpowiedzialności materialnej decydującego za skutki podjętej decyzji,
- planowania strategicznego (wieloletniego),
- stałej analizy (monitoringu) efektywności osiągania zaplanowanych rezultatów,
- ciągłego doskonalenia narzędzi i procedur zarządzania.

W realiach samorządowych oznacza to:

- poprzedzenie decyzji budżetowych opracowaniem strategii rozwoju (zanim wydasz pieniądze, najprzód pomyśl, jak zrobić z nich najlepszy użytek),
- wieloletnie planowanie inwestycji (mierz siły na zamiary),
- wprowadzenie zadaniowego ujęcia budżetu w miejsce „budżetu historycznego” („budżet zadaniowy”- programy osiągania konkretnych celów z rozbiciem kosztów realizacji na poszczególne zadania; „budżet historyczny” - coroczne powielanie tej samej struktury budżetu waloryzowanego jedynie ze względu na inflację),
- systematyczne usamodzielnianie jednostek wykonujących zadania samorządowe (prywatyzacja, stosowanie formy zakładu budżetowego, powierzanie wykonywania usług publicznych organizacjom pozarządowym, powierzanie zadań komunalnych i środków na ich wykonywanie samorządom dzielnic i samorządom osiedlowym),
- stosowanie otwartych przetargów w celu minimalizacji wydatków,
- podejmowanie wspólnych przedsięwzięć z innymi jednostkami samorządu w celu poszerzenia oferty usług i obniżenia kosztów,
- efektywną promocję i umiejętne stosowanie ulg i zwolnień podatkowych w celu przyciągnięcia inwestorów tworzących nowe miejsca pracy,
- inwestycje infrastrukturalne (drogi, sieć telefoniczna, elektryczna, gazowa, wodociągowa itp.),
- wspieranie przedsiębiorczości (zakładanie funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych, programy edukacyjne, inkubatory przedsiębiorczości).

Podstawowym zadaniem samorządu jest zapewnienie mieszkańcom jak najlepszych warunków bytu, jak najlepszej jakości usług. Trzeba jednak pamiętać, że wywiązanie się z tego zadania wymaga działań wspierających rozwój, które muszą być podejmowane ze znacznym wyprzedzeniem, ponieważ ich skutki nie pojawiają się natychmiast.

Polski samorząd musi zmagać się ze znacznym opóźnieniem rozwojowym, które jest dziedzictwem okresu gospodarki socjalistycznej. Stąd tak ważne jest umiejętne stworzenie fundamentów rozwoju. Nie da się ich zbudować bez odpowiedniego kapitału. Pomnażanie i zdobywanie środków należy do najważniejszych umiejętności polityków samorządowych. Obok klasycznych metod zdobywania pieniędzy (w Warszawie), samorząd może sięgać po kredyty bankowe, emitować obligacje, sięgać do funduszy europejskich, czy też angażować do realizacji usług publicznych kapitał prywatny, w tym kapitał zagraniczny. Trzeba także

pamiętać, że pieniądze to nie jedyny kapitał niezbędny dla zapewnienia rozwoju. W XXI wieku do rangi najważniejszego czynnika sprawczego procesów rozwojowych podniesiona została **wiedza**. Samorząd powinien być przykładem instytucji umiejącej robić z wiedzy dobry użytek.

- Samorząd prowadzi samodzielną gospodarkę finansową mając do dyspozycji dochody własne, środki z budżetu państwa i z innych źródeł.
- Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest budżet – plan dochodów i wydatków uchwalany corocznie przez organ stanowiący.
- Celem polityki finansowej powinno być nie tylko zaspokojenie bieżących potrzeb wspólnoty, ale także zapewnienie jej warunków do stabilnego, zrównoważonego rozwoju.

SAMORZĄD A FUNDUSZE UNIJNE

BARBARA IMIOŁCZYK

Polskie województwa na tle regionów Unii Europejskiej

Jednym z głównych celów polityki Unii Europejskiej jest wyrównywanie dysproporcji rozwojowych między regionami i wzmacnianie ich konkurencyjności. UE dąży do harmonijnego rozwoju całego obszaru Wspólnoty i wyrównywania poziomu życia wszystkich krajów członkowskich i wszystkich regionów. Miernikiem poziomu zamożności regionów jest wielkość PKB na mieszkańca, mierzona w stosunku do średniej unijnej. Poziom PKB w najbogatszym regionie Europy jest 13 razy większy niż w regionie najuboższym. Co czwarty region europejski nie osiąga 75% średniej unijnej. Do tej ostatniej grupy należy 15 polskich województw. Jedynie województwo mazowieckie ma PKB na poziomie 83,6% średniej unijnej. Na tym poziomie znajdują się najbiedniejsze regiony państw Europy Zachodniej. Niewiele ponad połowę średniej mają województwa dolnośląskie i wielkopolskie. Województwa Polski wschodniej (lubelskie, podkarpackie) osiągają zaledwie 35% unijnej średniej. Z uwagi na tak niski poziom rozwoju wszystkie polskie województwa otrzymują z Unii fundusze na ożywienie wzrostu gospodarczego i podniesienie poziomu życia mieszkańców.

Fundusze unijne w Polsce

Środki finansowe na rozwój państw europejskich planowane są na w ramach siedmioletnich okresów budżetowych. Polska, przystępując do UE w 2004 roku, skorzystała z funduszy zaplanowanych na lata 2000-2006. Obecnie wykorzystywane środki są zaprogramowane na lata 2007-2013. Kolejny okres budżetowy, zwany też okresem programowania, będzie obejmował lata 2014- 2020.

W latach 2004-2006 Polska otrzymała 12,8 mld euro unijnego wsparcia. Wsparcie na lata 2007-2013 wyniesie 67,3 mld euro. Te środki uzupełnione będą o polskie środki publiczne (11 mld euro) i prywatne (6,5 mld euro). Tak duże pieniądze przeznaczone w sposób efektywny na rozwój powinny wpłynąć korzystnie na podniesienie poziomu życia w naszym kraju.

Między innymi dlatego w kolejnym okresie budżetowania, w latach 2014-2020, należy spodziewać się mniejszego zaangażowania funduszy unijnych w Polsce.

Polską strategię dysponowania funduszami określa dokument, którego oficjalna nazwa brzmi: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO). Strategia ta jest wdrażana za pomocą 33 programów operacyjnych. 16 z nich to regionalne programy operacyjne, 5 krajowych oraz 12 programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Każdy program dzieli się na priorytety. Priorytety dzielą się na działania, działania na poddziałania. Wszystkie programy zostały tak zbudowane, aby wsparcie finansowe się nie dublowało, ale wzajemnie uzupełniało.

Samorząd województwa a rozwój regionalny

Samorządy województw zarządzają bezpośrednio funduszami w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Funkcję koordynującą dla 16 RPO pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu przede wszystkim identyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu, po to, aby działania zawarte w Regionalnych Programach Operacyjnych odpowiadały planom rozwoju każdego województwa z osobna.

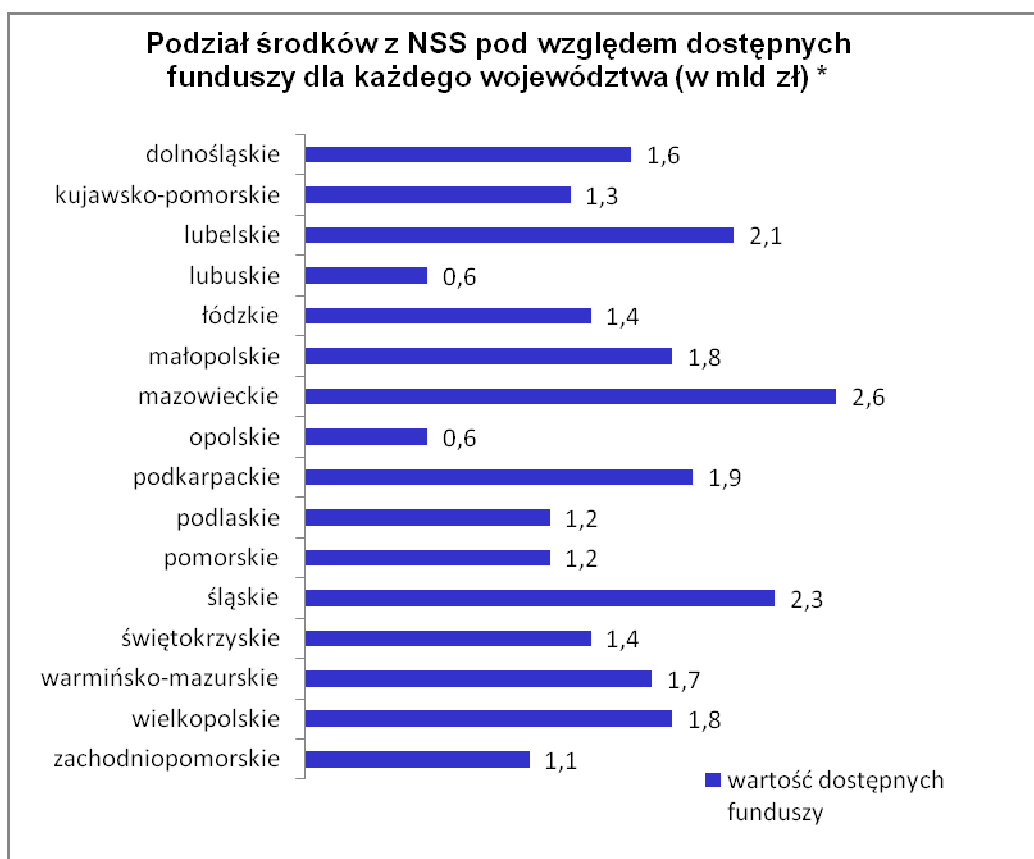
Samorządy województw są odpowiedzialne za przygotowanie i realizację programów, decydują o wyborze projektów do dofinansowania, dokonują płatności na rzecz podmiotów realizujących projekty, przeprowadzają kontrolę projektów i monitorują realizację programu. Ponadto wydają wytyczne, zalecenia i podręczniki dotyczące różnych aspektów związanych z realizacją programu oraz prowadzą działania promocyjno-informacyjne. Niektóre spośród tych zadań samorząd województwa może powierzyć instytucji pośredniczącej. Powierzając zadania innym podmiotom, ponosi pełną odpowiedzialność za ich właściwą realizację.

Samorządy województw dysponują również tzw. komponentami regionalnymi dwóch krajowych programów operacyjnych: PO Kapitał Ludzki oraz PO Rozwój Polski Wschodniej. W tych programach pełnią rolę instytucji pośredniczących.

W ramach powyżej wymienionych programów samorządy województw decydują o wydatkowaniu prawie 25 mld euro w latach 2007-2013.

Średnio na jednego mieszkańca wynosi to 436 euro. Najwięcej na jednego mieszkańca przypada w województwach wschodnich, najmniej w województwach wielkopolskim i mazowieckim.

Programy te wspierają rozwój potencjału województw, powiatów i gmin. Finansują wiele inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej, ochrony zdrowia, edukacji, kultury, ochrony środowiska, turystyki, sportu itp. Najwięcej środków, niemal 27%, zostanie przeznaczonych na transport. Kolejnym znaczącym obszarem wsparcia są badania i rozwój technologiczny oraz innowacje i przedsiębiorczość.



* Środki dla poszczególnych województw w ramach RPO oraz komponentów regionalnych PO KL i PO RPW.

Samorządy gmin, powiatów, województw korzystają ze wsparcia w ramach wszystkich programów operacyjnych. Wyjątkiem jest PO Rozwój Polski Wschodniej, który finansuje wsparcie tylko dla 5 województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Celem tego programu jest przyspieszenie tempa rozwoju najsłabszych województw. Realizowane są projekty, których celem jest rozwój sieci drogowej, przygotowanie terenów pod inwestycje, rozwój parków technologicznych i uczelni, rozwój sieci transportowych, poprawa dostępu do Internetu, itp.

Aby realizować projekty, zwłaszcza inwestycyjne, wspierane przez fundusze europejskie, samorząd w coraz większym stopniu korzysta z kredytów. Z kredytów pokrywany jest przede wszystkim konieczny do wniesienia wkład własny wnioskodawców, ale również koszty związane z realizacją projektu do momentu uzyskania zwrotu środków finansowych za zrealizowane zadania.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na bieżąco monitoruje wykorzystanie unijnych funduszy w ramach programów, również poprzez ilość zawartych umów. Co miesiąc na stronie internetowej ministerstwo ogłasza komunikat o poziomie realizacji programów.

Zasada partnerstwa w dysponowaniu funduszami

Jedną z zasad dysponowania funduszy unijnymi jest zasada partnerstwa. Praktycznie zasada ta realizowana jest poprzez działanie na każdym poziomie zarządzania komitetów monitorujących.

Komitety Monitorujące programy operacyjne są powoływane przez Ministra Rozwoju Regionalnego. W skład komitetów monitorujących wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, samorządów i partnerów społecznych, w tym związków zawodowych i pracobiorców.

Rolą komitetów jest analizowanie postępów we wdrażaniu programu, opiniowanie projektów decyzji i dokumentów, zgłaszanie wniosków oraz podejmowanie strategicznych decyzji.

Do zadań komitetów monitorujących należy między innymi:

- rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów w ramach programu operacyjnego oraz zatwierdzanie ewentualnych zmian tych kryteriów,
- okresowe badanie postępu w zakresie osiągania celów programu, na podstawie dokumentów przedkładanych przez Instytucję Zarządzającą,
- analizowanie rezultatów realizacji programu oraz wyników oceny realizacji programu,
- analizowanie i zatwierdzanie sprawozdań rocznych i sprawozdania końcowego z wdrażania programu,
- zapoznawanie się z rocznymi raportami z kontroli programu oraz z komentarzami Komisji Europejskiej do tych raportów,
- przedkładanie Instytucji Zarządzającej propozycji zmian lub analiz programu operacyjnego ułatwiających realizację celów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- analizowanie i zatwierdzanie wszelkich propozycji zmian treści decyzji Komisji w sprawie wkładu funduszy.

Samorządy, przez swoich przedstawicieli, mogą nie tylko opiniować przygotowywane przez rząd decyzje, ale również przedstawiać własne postulaty i współdecydować o sposobie wykorzystania środków.

Dlatego też samorządy, ponosząc odpowiedzialność za wykorzystanie wsparcia unijnego dla rozwoju własnych gmin, powiatów i województw, ponoszą też odpowiedzialność za jakość zarządzania funduszami. Samorządy województw w sposób bezpośredni, zarządzając istotnym unijnym wsparciem, a samorządy gmin i powiatów poprzez aktywność swych przedstawicieli w komitetach monitorujących. W ten sposób biorą współodpowiedzialność za stopień wykorzystania szansy, jaką jest istotne źródło finansowania rozwoju w obecnym okresie.

Samorządy województw, jako Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi, są zobowiązane do **stosowania w praktyce zasady partnerstwa**. Samorządy odpowiadają za to, aby partnerzy społeczni w Komitetach Monitorujących nie odgrywali jedynie fasadowej roli, ale byli traktowani prawdziwie po partnersku.

- Wszystkie polskie województwa korzystają ze wsparcia funduszy UE.
- Samorządy województw zarządzają Regionalnymi Programami Operacyjnymi oraz decydują o regionalnym wykorzystaniu części krajowych programów operacyjnych: Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej.
- Przedstawiciele wszystkich typów samorządów biorą udział w procesie zarządzania funduszami unijnymi przez udział w komitetach monitorujących poszczególnych programów operacyjnych.
- Szukaj informacji na www.funduszeuropejskie.gov.pl

ZARZĄDZANIE W SAMORZĄDZIE

ALEKSANDER NOWORÓL

1. Na czym polega zarządzanie sprawami publicznymi?
2. Jaka jest specyfika zarządzania w samorządach?
3. Czym charakteryzują się najnowsze techniki zarządzania?

Zarządzanie publiczne

Pojęcie zarządzania

W proces sprawowania władzy w systemie demokratycznym zaangażowane są trzy rodzaje podmiotów: władza polityczna (formułująca prawo i podejmująca decyzje strategiczne), administracja (organizująca prace władzy i świadcząca usługi na rzecz społeczeństwa) i społeczeństwo, wybierające władzę polityczną, kierując do niej swoje oczekiwania i potrzeby. Wspólnota mieszkańców, czyli lokalna społeczność, jest zatem – za pośrednictwem władz samorządowych oraz administracji publicznej – podmiotem pośrednio zarządzającym jednostką samorządu terytorialnego (JST).

We współczesnym rozumieniu – **zarządzanie publiczne polega na tym, że sprawy publiczne realizowane są zgodnie z wolą mieszkańców**. Samo pojęcie zarządzania w samorządzie oznacza więc kierowanie wszystkimi publicznymi sprawami JST, a w tym – urzędem i powiązaniem z nim jednostkami organizacyjnymi, dla osiągnięcia celów, które zostały określone przez mieszkańców. Zarządzanie odnosi się zatem do trzech problemów: charakteru celów publicznych, stylów kierowania sprawami publicznymi oraz sposobów organizacji wewnętrznej zadań, świadczonych przez JST.

Ewolucja rozumienia zarządzania w samorządzie

Koncepcja zarządzania w samorządzie ewoluowała w charakterystycznych 4 etapach. Pierwszy z nich polegał na organizowaniu działalności sektora publicznego poprzez stwarzanie warunków dla właściwego wykonywania prawa i na tej podstawie – stosowania racjonalnych zasad gospodarowania. W kolejnym etapie, w rozumieniu zarządzania publicznego, kładziono nacisk na oddzielenie administracji publicznej od polityki i wprowadzenie do administracji naukowych metod organizowania działalności, w tym – planowania i kontroli. W rozwiniętej później koncepcji tzw. Nowego Zarządzania Publicznego, administracja publiczna poddawana jest reformom, ukierunkowanym na zmniejszenie udziału sektora publicznego w gospodarce oraz na poprawę skuteczności funkcjonowania spraw publicznych. Służyć ma temu maksymalne urynkowanie sektora publicznego. Nowe Zarządzanie Publiczne za cel stawia sobie lepsze dostosowanie usług do potrzeb społecznych i poprawę ich efektywności. Najnowszym pomysłem na poprawę administracji jest tzw. Rządzenie Publiczne, w którym kładzie się nacisk na jawność kontaktów oraz przejrzysty i zrozumiały przepływ informacji pomiędzy władzą a zaangażowanym społeczeństwem obywatelskim. Głównym elementem tej koncepcji jest podejmowanie decyzji z uwzględnieniem różnego rodzaju sieci i partnerstwa organizacji pozarządowych, grup społecznych i mieszkańców. Rządzenie publiczne wymaga więc

istnienia sieci instytucji i opiera się na szerokiej ich współpracy, wykorzystującej – w miarę możliwości – elektroniczne środki komunikacyjne – Internet.

Cele publiczne

W społeczeństwach demokratycznych cele zarządzania i sprawowania władzy publicznej obejmują trzy grupy:

- cele społeczno–polityczne, ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb mieszkańców,
- cele środowiskowe, związane z gospodarowaniem przestrzenią, czyli środowiskiem naturalnym i kulturowym JST,
- cele gospodarcze, warunkujące tworzenie siły napędowej funkcjonowania województw, powiatów i gmin.

Określenie celów następować powinno w procesie opracowania strategii rozwoju jednostki terytorialnej, przy maksymalnym dialogu z mieszkańcami, ich stowarzyszeniami oraz organizacjami gospodarczymi i społecznymi.

Style zarządzania publicznego

Kierowanie publicznymi sprawami musi respektować wymagania prawa. Może jednak przy tym być realizowane w bardzo zróżnicowany sposób. W celu opisanego skrajnych podejść władz i administracji do swojej pozycji i roli w życiu publicznym, wyróżnić można szereg charakterystycznych punktów widzenia, określanych poniżej jako style zarządzania.

Między autorytaryzmem a systemem konsultacyjno-partycypacyjnym

Postawa władz może zakładać tzw. styl autorytarny. W warunkach demokratycznego państwa prawa styl ten polega na tym, że „wszechwiedząca i nieomylna” władza osiąga cele publiczne przez narzucanie obywatelom własnych koncepcji. Powoduje to, że społeczeństwo staje się bierne i stroni od angażowania się w sprawy publiczne. Przeciwna filozofia zarządzania przyjmuje, że to społeczeństwo steruje sposobem sprawowania władzy. Tworzy się wtedy warunki dla powstania sieci powiązań i dialogu pomiędzy władzą a mieszkańcami i członkami różnych organizacji obywatelskich. Na tym właśnie polega styl konsultacyjno-partycypacyjny. Wzajemna komunikacja powoduje, że członkowie społeczności mają poczucie interesu wspólnego, budowanego na gruncie dzielonych wzajemnie wartości.

Między literą przepisu a szerokim (strategicznym) rozumieniem zarządzania

Władza polityczna może widzieć swoje zadania wąsko lub szeroko. Władze polityczne mogą zakładać, że ich powinnością jest ograniczenie się do ścisłego przestrzegania litery prawa i realizowania wyłącznie zadań nakazanych przepisami. Władze takie ograniczają się do „administrowania” JST. Przeciwny styl sprawowania władzy polega na tym, że władza wypełnia swoją rolę zgodnie z wymogami prawa, a przy tym wychodzi poza sprawy narzucone literą przepisu, wykonując zadania, które uważa za konieczne i potrzebne. Oznacza to szeroki zakres zarządzania. Postacią takiego rozwiniętego modelu jest zarządzanie strategiczne. Pod tym pojęciem rozumieć należy cyklicznie powtarzany zestaw działań określających: cele, zasoby, plany, realizację oraz monitoring efektów. Istota zarządzania

strategicznego polega na takim kierowaniu sprawami samorządowymi, które pozwala uwzględniać nieprzewidziane wcześniej zmiany w otoczeniu. Zarządzanie strategiczne – co więcej – tworzy podstawy dla wykorzystania tych zmian, jako okazji do podejmowania działań, lepiej zaspokajających interesy mieszkańców.

Między systemem koterii a otwartością zarządzania

Władze obierające style autokratyczne informują opinię publiczną w zakresie ograniczonym do wydawania poleceń i obwieszczenia już podjętych decyzji. Brak jawności powoduje, że w praktyce rządzą koterie (kliki) osób powiązanych z rządzącymi. Brak otwartej, publicznej debaty prowadzi do nieufności wobec władzy i powielania podziałów na „my” i „oni”. Styl przeciwstawny zakłada otwartą politykę informacyjną. Oznacza to, że społeczeństwo jest na bieżąco informowane o sprawach publicznych. Może ono wtedy śledzić efekty swoich wyborczych decyzji. W konsekwencji obywatele mają możliwość poczuć współodpowiedzialność za sprawy publiczne.

Między biurokracją a służbą publiczną

Postawa urzędników (pracowników) administracji wpływa na charakter i sposób jej funkcjonowania oraz wizerunek samorządu. Skrajnym przykładem działania urzędu jest oparcie jego pracy na zasadach biurokratycznych. W tym przypadku urzędnicy za cel nadrzędny swej działalności uznają przestrzeganie przepisów, nie zaś załatwianie poszczególnych spraw. Postawa biurokratyczna wiąże się głównie z zapewnieniem bezpieczeństwa i poczucia władzy samego aparatu urzędniczego. Przeciwnieństwem tej postawy jest traktowanie administracji i pracy w jej ramach jako służby publicznej. Także tu koniecznym jest, żeby pracownik (urzędnik) działał w warunkach pełnej zgodności z prawem, ale jego działanie opiera się także na zespole norm i zasad, wśród których najważniejsze to: ukierunkowanie na interes publiczny, przejrzystość podejmowanych decyzji i działań, rozgraniczenie sfery publicznej od prywatnej, rozróżnienie sfery politycznej od urzędniczej oraz indywidualna odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Między scentralizowanym i zdecentralizowanym finansowaniem usług

Także w sprawach finansowania usług publicznych spotkać można różne postawy i stanowiska. Styl pierwszy zakłada, że podatki powinny być wysokie, a wszystkie opłaty winny wpływać bezpośrednio do budżetu. Pozwala to władzom na swobodne ukierunkowanie sposobu zarządzania JST. W efekcie – przy wysokich podatkach mamy niskie ceny usług odpłatnych. Niestety, styl ten nie sprzyja efektywności wydatkowania środków publicznych, gdyż finanse poddane są głównie decyzyjnym o charakterze politycznym i biurokratycznym. Znaczący to, że politycy i urzędnicy, wydając pieniądze mieszkańców, mają możliwość i znaczną swobodę w nierównomiernym i uznaniowym alokowaniu środków. Odmienny styl myślenia o finansach publicznych ukierunkowany jest na redukcję podatków oraz urynkowienie usług publicznych, a w konsekwencji na ich komercjalizację i prywatyzację. Komercjalizacja usług to ich wykonywanie przez struktury organizacyjne, pozostające własnością JST, ale działające na zasadach rynkowych. Przykładem tego jest spółka komunalna. Prywatyzacja oznacza przekazanie wykonywania usług firmom prywatnym, które wyłania się na zasadach wynikających z prawa zamówień publicznych. W obu przypadkach mieszkańcy płacą zazwyczaj za usługę nieco więcej, lecz ich ogólne obciążenia finansowe są niższe.

Instrumenty zarządzania publicznego

Proces zarządzania realizowany jest w czterech cyklicznie powtarzających się etapach, obejmujących: planowanie, organizowanie, bieżące kierowanie oraz kontrolę. Podstawowym cyklem zarządzania w JST jest okres jednego roku. Na okres ten ustala się plan finansowo-rzeczowy (budżet). Po każdym roku kalendarzowym opracowuje się sprawozdanie z realizacji budżetu, będące w efekcie – podsumowaniem efektów prac samorządu w analizowanym okresie. Każdemu z czterech wymienionych etapów zarządzania odpowiada zestaw tzw. instrumentów zarządczych (narzędzi zarządzania). Przez instrument będziemy rozumieli tu pewien sposób (technikę) oddziaływania na sprawy samorządowe, obejmujący: zdolność do wprowadzenia zmian oraz kierowania ich przebiegiem.

Instrumenty planistyczne obejmują system planowania stosowany w JST. Instrumenty te szczegółowo opisano w rozdziale „Planowanie rozwoju lokalnego” niniejszego opracowania, stąd nie będą tu szerzej omawiane.

Dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania jednostki terytorialnej oraz jej rozwoju samorząd musi stworzyć własne lub wykorzystać krajowe czy unijne **instrumenty regulacyjno-organizacyjne**. Regulacje przesądzają o zakresie praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych, i dlatego tworzone są przez odpowiednio umocowane organy władzy publicznej. Regulacje odpowiadają na dwa pytania: „co i komu wolno (a zatem także co jest zakazane)” oraz „gdzie i co wolno” w obrębie konkretnego terytorium. Podstawowe instrumenty regulacyjne tworzone są przez system prawny państwa. Regulacje ustanawiane w decyzjach samorządowych dotyczą np. dopuszczalnej zabudowy lub ochrony terenów, czy wysokości pewnych podatków i opłat (transport publiczny, usługi komunalne).

Instrumenty organizacyjne – to ogół instytucji i jednostek samorządowych. Najważniejsze z nich to organy władzy (np. sejmik, rada, zarząd, wójt). Ich formuła prawna, liczebność i podstawowe prawa i obowiązki wynikają z ustaw. Istnieje jednak znaczny margines swobody w wyborze rozwiązań organizacyjnych, dotyczących sposobu obsługi organów władzy i wykonywania przez nie działań. Powołuje się zatem specjalne struktury organizacyjne dla realizacji wybranych celów – zadań – ustaleń.

Instrumenty organizacyjne zarządzania obejmują:

- organizacje odpowiedzialne za realizację celów i zadań (np. urzędy i jednostki administracji, agencje rozwojowe, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości), a także warunki ich powołania i funkcjonowania (majątek, gospodarka finansowa);
- organizacje zainteresowanych (np. partnerzy gospodarczy i społeczni, organizacje pozarządowe: fundacje i stowarzyszenia, instytucje naukowe);
- określenie wskazanych i dopuszczalnych systemów współpracy organizacji odpowiedzialnych i zainteresowanych.

Instrumenty bieżącego kierowania samorządem mają na celu stworzenie całościowego, spójnego i skutecznego systemu działań wszystkich instytucji JST oraz ich pracowników. Dotyczy to: zarządzania majątkiem i finansami, zarządzania zasobami

ludzkimi oraz rozwiązań dotyczących przekazywania informacji. Systemy zarządzania finansowego obejmują identyfikację dochodów i możliwości pozyskania środków oraz zaplanowanie wydatków, przy określeniu nakładów na rozwój oraz kosztów bieżących. Gospodarka nieruchomościami stanowi kolejny, kluczowy instrument zarządzania w samorządzie. Instrumenty gospodarki nieruchomościami publicznymi dotyczą: obrotu oraz zarządzania nieruchomościami. Obrót wymaga najpierw ustalenia zakresu prywatyzacji terenów i lokali użytkowych, a dokonuje się poprzez: sprzedaż i przekazanie prawa użytkowania wieczystego. Zarządzanie mieniem publicznym (dzierżawa, najem) może stanowić istotny element wsparcia rozwoju lokalnego biznesu, szczególnie małych i średnich firm. Zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządzie powinno być ukierunkowane w ten sposób, by urzędy i urzędnicy przestrzegali uniwersalnych standardów, do których zalicza się: praworządność, profesjonalizm, rzetelność, przewidywalność, odpowiedzialność oraz przejrzystość działania. Zasadnicze jest przy tym oddzielenie spraw publicznych od prywatnych i apolityczność pracowników administracji.

Instrumenty kontroli obejmują monitorowanie realizacji planów i programów oraz ocenę przez niezależnych ekspertów skuteczności podejmowanych działań.

Gospodarka komunalna

Pojęcie gospodarki komunalnej

Zarządzanie w samorządzie obejmuje prowadzenie tzw. gospodarki komunalnej. Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej określa zasady i formy szeroko rozumianej gospodarki komunalnej JST, polegające na wykonywaniu zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców, czyli wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje przy tym zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez JST w różnych formach organizacyjnych, obejmujących w szczególności tzw. zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego. JST mogą także powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom zewnętrznym (osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) w drodze umowy, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z Ustawą o gospodarce komunalnej, organy stanowiące JST (sejmik, rada powiatu i gminy) dokonują wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, a także ustalają wysokości cen i opłat (albo sposób ustalania cen i opłat) za powszechne usługi komunalne. Dotyczy to także cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Decyzje te mogą być delegowane organom wykonawczym – zarządom, wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi. Z zapisów tych wynika znaczna swoboda samorządów w kształtowaniu sposobu realizacji usług publicznych.

Pojęcie gospodarki komunalnej bywa także rozumiane bardziej wąsko, w odniesieniu do usług związanych z infrastrukturą techniczną. Takie wąskie pojęcie gospodarki komunalnej obejmuje: gospodarkę wodno-ściekową, transport publiczny, drogownictwo, gospodarkę odpadami, ciepłownictwo.

Usługi powszechne o charakterze użyteczności publicznej

Pełne, szerokie rozumienie gospodarki komunalnej wymaga kompleksowego przeglądu zadań samorządów. Ograniczony charakter niniejszego opracowania pozwala zaledwie na wskazanie najważniejszych zagadnień. Do **usług publicznych o charakterze społecznym** zaliczyć należy:

- usługi administracyjne: zapewnienie funkcjonowania organów władzy oraz nadzór nad jednostkami podległymi, obsługa ludności w zakresie spraw administracyjnych, podatkowych, geodezyjnych oraz urbanistyczno–architektonicznych;
- usługi w zakresie ochrony zdrowia: planowanie potrzeb zdrowotnych i warunków ich zabezpieczenia, zarządzanie lecznictwem, promocja zdrowia, profilaktyka uzależnień;
- usługi w zakresie pomocy społecznej: domy pomocy społecznej i ośrodki interwencji kryzysowej, opieka i wychowanie dzieci, programy pomocy dziecku i rodzinie oraz osobom opuszczającym zakłady karne, zasiłki i inne formy pomocy osobom z grup nieuprzywilejowanych, usługi opiekuńcze;
- udział w działaniach prowadzonych w celu zapobieżenia i usunięcia skutków klęsk żywiołowych,
- działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (straże miejskie): ochrona bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych, kontrola porządku, ładu i czystości, egzekwowanie przepisów gminnych,
- usługi oświatowe poprzez kształcenie, wychowanie i opiekę: przedszkola, szkoły wszystkich szczebli i gimnazja, zakłady kształcenia i doskonalenia nauczycieli, biblioteki, placówki: oświatowo-wychowawcze, kształcenia ustawicznego i praktycznego, ogniska artystyczne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki wychowawcze,
- usługi sportowe: propagowanie sportu, finansowanie imprez sportowych, wspieranie klubów sportowych, dofinansowywanie uczestnictwa dzieci i młodzieży w zajęciach sportowych, promocja kultury fizycznej i zdrowia,
- usługi w sferze kultury: instytucje kultury (edukacja kulturalna, wychowanie przez sztukę), ochrona i udostępnianie dóbr kultury, rozbudzanie i zaspokajanie potrzeb oraz zainteresowań kulturalnych,
- zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz lokalnej tożsamości kulturowej: ochrona krajobrazu naturalnego oraz regionalnego i lokalnego dziedzictwa kulturowego,
- przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja rynku pracy: rejestracja bezrobotnych i osób poszukujących pracy, propozycje zatrudnienia, szkolenia i inne formy aktywizacji zawodowej, zasiłki i świadczenia pieniężne, poradnictwo oraz informacja zawodowa, roboty publiczne, promocja zatrudnienia, pośrednictwo pracy.

Samorząd odgrywa także istotną rolę w realizacji regionalnej i lokalnej **polityki ekologicznej**. Cele tej polityki realizowane są poprzez działania na rzecz: zachowania specyfiki środowiska przyrodniczego oraz ochrony ekosystemów, ochrony powietrza, wody, gleby, redukcji hałasu, a także pielęgnacji istniejącej zieleni.

Zadaniem lokalnej **polityki mieszkaniowej** jest zapewnienie mieszkań członkom wspólnoty. Aktywność samorządu ukierunkowana jest przy tym na stymulowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w ogóle oraz na realizowanie budownictwa komunalnego dla mieszkańców, którzy nie są w stanie nabyć mieszkania w trybie zwykłych mechanizmów rynkowych lub są ofiarami zdarzeń losowych.

Wąsko pojęta gospodarka komunalna – to szczególnie istotne dla mieszkańców zagadnienia ze sfery **infrastruktury technicznej**. Usługi w tej dziedzinie obejmują:

- w sferze transportu: rozbudowę sieci drogowo-ulicznej, rozwój regionalnego i lokalnego transportu zbiorowego, a przez to – obniżenie emisji zanieczyszczeń i hałasu, łagodzenie nierównomierności obsługi poszczególnych obszarów, bezpieczeństwo ruchu, uwolnienie ośrodków miejskich od ruchu tranzytowego,
- zarządzanie drogami wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi: remonty bieżące, utrzymanie przejezdności i odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa,
- usługi w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (poprzez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne): zapewnianie dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, zapewnianie należytej jakości wody i ścieków,
- gospodarkę odpadami: analizowanie odpadów oraz metod ich zagospodarowania, segregacja, składowanie, spalanie, utylizacja oraz recykling odpadów, likwidacja nielegalnych wysypisk wraz z eliminacją przyczyn ich powstawania,
- gospodarowanie terenami zielonymi i rekreacyjnymi: tworzenie parków i zieleńców, stymulowanie rozwoju zieleni, zwiększanie powierzchni lasów na gruntach komunalnych, koordynacja zarządzania terenami zielonymi w miastach,
- zapewnienie rezerwy miejsc pochówków, przy określeniu wielkości potrzeb w zakresie cmentarnictwa, formy pochówków (np. stosowanie kremacji zwłok), niezbędnych powierzchni grzebalnych.

Informatyzacja zarządzania

Informatyzacja stanowi w dobie współczesnej jeden z najważniejszych instrumentów zarządzania i „rządzenia publicznego” w wyżej opisanym rozumieniu. Informatyzacja administracji wymuszona jest zmianami cywilizacyjnymi, w tym – rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, a także wysokim i rosnącym poziomem komplikacji zadań samorządowych. Zarządzanie publiczne wiąże się z koniecznością operowania rozległymi zasobami informacji, a także z postępującym zrutynizowaniem procedur. Informatyzacja administracji obejmuje następujące dziedziny:

- przetwarzanie zasobów informacji w wersję cyfrową i ich uporządkowanie (budowa i organizacja baz danych),
- wspomaganie pracy biurowej (tworzenie dokumentów, korespondencja),
- wspomaganie realizacji rutynowych zadań administracji (informatyczne systemy zarządzania, obsługa klientów),
- wspomaganie planowania strategicznego (wykorzystaniem systemów wspomagania decyzji oraz komputerowego modelowania procesów gospodarczych i społecznych),
- wspomaganie planowania przestrzennego (wykorzystanie systemów informacji przestrzennej).

Realizacja wymienionych zadań wymaga odpowiedniego wyposażenia w sprzęt i dostęp do infrastruktury informatycznej. Wymaga też opracowania stosownych procedur oraz przygotowania kadr administracji do sprostania innym niż tradycyjne wyzwaniom. Ważnym instrumentem w tej dziedzinie jest Ustawa z 17.02.2005 r. (znacząco znowelizowana w 2010 roku) o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przepisy ustawy stosuje się do JST i ich organów. Ustawa określa zasady informatyzacji, obejmujące:

- ustalanie gwarantujących otwartość standardów informatycznych, wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi,
- dostosowanie funkcjonujących systemów, rejestrów i środków wymiany informacji do minimalnych, gwarantujących otwartość standardów,
- wymianę informacji drogą elektroniczną pomiędzy podmiotami publicznymi i pozostałymi,
- opis rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, pomiędzy podmiotami publicznymi i pozostałymi,
- funkcjonowanie elektronicznej platformy usług informatycznych, zwanej „ePUAP”,
- funkcjonowania centralnego rejestru wzorów pism w postaci elektronicznej,
- realizację zadań wynikających ze Strategii rozwoju społeczeństwa informatycznego.

Informatyzacja administracji publicznej w coraz większym stopniu poprawia skuteczność działania administracji oraz jakość świadczonych usług publicznych. Szczególnie ważnym elementem informatyzacji jest wzmocnienie demokracji bezpośredniej, poprzez możliwość bezpośredniego dotarcia przez mieszkańca: do szukanej informacji, do osób podejmujących decyzje, a także – do grup protestujących przeciw określonym decyzjom.

Przewiduje się, że rozwój z informatyzowanych usług pozwoli w przyszłości usprawnić wiele dziedzin funkcjonowania samorządu. Dotyczy to m.in.:

- uzyskania dowodu osobistego,
- uzyskania prawa jazdy,
- pośrednictwa pracy,
- korzystania z usług medycznych,
- dostępu do katalogów bibliotek publicznych,
- rejestracji pojazdów.

W odniesieniu do informatyzacji usług dla obywateli warto wymienić:

- zmianę zameldowania,
- uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych,
- uzyskanie decyzji architektoniczno-budowlanych, m.in. pozwolenia na budowę,
- zgłoszenie do USC faktów podlegających rejestracji i uzyskiwanie odpisów aktów.

Wśród zinformatyзовanych usług dla firm wymienia się:

- rejestrację działalności gospodarczej i zmianę danych o podmiocie,
- udział w zamówieniach publicznych,
- uzyskanie pozwolenia i wnoszenie opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego.

Podstawą prawną wymienionych usprawnień jest Ustawa z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym. Określa ona warunki stosowania podpisu elektronicznego, skutki prawne jego stosowania, zasady świadczenia usług certyfikacyjnych oraz zasady nadzoru nad podmiotami świadczącymi te usługi.

Jakkolwiek szereg wymienionych usług ma jeszcze charakter przyszłościowy, to tendencja ku informatyzacji stanowi jeden z głównych procesów zmieniających sposób zarządzania w samorządach. Dotyczy to w szczególności zagadnień związanych z komunikacją społeczną i wspieraniem dobrych praktyk zarządzania: opisanego wyżej konsultacyjno-partycypacyjnego stylu sprawowania władzy i integrowania społeczności wokół głównych celów rozwojowych samorządu.

W podsumowaniu rozważań o zarządzaniu w samorządzie warto podkreślić, że dobre zarządzanie przebiega w warunkach nieustannych tzw. sprzężeń zwrotnych. Polegać to powinno na wdrażaniu instrumentów zarządzania strategicznego, z uwzględnieniem

autoregulacji. Jeśli przykładowy zrzut ścieków znajduje się powyżej miejsca poboru wody – nikt nie odważy się na przekraczanie norm zanieczyszczeń. Jeśli podatek od nieruchomości jest obliczany jako procent od jej wartości, władze są zainteresowane pobudzaniem wzrostu gospodarczego. Jeśli włączamy grupy obywatelskie w rozwiązanie problemów lokalnych, możemy spodziewać się ich współdziałania i konstruktywnego dialogu w przyszłości. Te i tym podobne przykłady wymuszają logiczne, dobre praktyki zarządzania.

- Istotą zarządzania w samorządzie jest zapewnianie wysokiego poziomu usług komunalnych przy maksymalnym włączaniu mieszkańców w proces decydowania.
- Dobre zarządzanie ma charakter strategiczny, pozwalając samorządowi na stawianie czoła nieprzewidzianym okolicznościom, a także umożliwiając ich wykorzystanie dla poprawy sytuacji samorządu.
- Gospodarka komunalna wymaga szerokiej wiedzy w wielu dziedzinach, co wiąże się z wieloletnim szkoleniem i praktyką, a zatem – z koniecznością oparcia decyzji władzy publicznej na sprawnej i apolitycznej kadrze urzędniczej.
- Informatyzacja administracji publicznej stanowi instrument poprawy świadczenia usług komunalnych, ale także fundament rządzenia publicznego, angażującego mieszkańców w życie publiczne samorządu.

PLANOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO

ALEKSANDER NOWORÓL

1. Co kryje się pod pojęciem rozwoju lokalnego?
2. Czym charakteryzuje się polityka rozwoju?
3. Jakie są główne rodzaje planowania?
4. Jak powiązane powinny być plany społeczno-gospodarcze i plany przestrzenne?

Polityka rozwoju

Pojęcie rozwoju lokalnego

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego (JST) to długotrwały proces zmian. Zmiany te mają charakter celowy, czyli są ukierunkowane na zamierzoną poprawę stanu istniejącego. Pojęcie rozwoju lokalnego odnosi się zatem do dwóch podstawowych pojęć: „terytorium” (np. gminy, sołectwa) oraz „zmiany”. Należy podkreślić, że przez terytorium rozumie się łącznie:

- przestrzeń, wyznaczoną granicami administracyjnymi,
- wspólnotę mieszkańców, żyjącą w wymienionej przestrzeni – tzw. kapitał ludzki,
- wszelkiego typu związki o charakterze społeczno-gospodarczym i technologicznym, a także stosowane systemy wymiany informacji i zarządzania JST.

Rozwój lokalny obejmuje zmiany w obrębie każdego z wymienionych wyżej i powiązanych ze sobą elementów. Warto przyjrzeć się, na czym te zmiany polegają.

Rozwój środowiska przestrzennego polega na poprawie jego stanu i podniesieniu standardów zagospodarowania. Oznacza to:

- ograniczanie eksploatacji środowiska, czyli racjonalne wykorzystanie terenów nieczynnych biologicznie, ograniczanie zużycia wody, zmniejszanie emisji gazów, ochronę przyrody,
- poprawę zagospodarowania terenów zdegradowanych (miejskich, przemysłowych, powojkowych), poprzez rekultywację i rewitalizację,
- zagospodarowywanie nowych terenów, przez nowe inwestycje.

Rozwój kapitału ludzkiego odnosi się do wielu zagadnień natury społecznej, wiążących się z oczekiwaniami i aspiracjami mieszkańców. Typowe pożądane zmiany dotyczą przy tym:

- korzystnych procesów demograficznych (np. zwiększenie liczby ludności),
- poprawy stanu zdrowia, zadowolenia z życia i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców,
- wzrostu kompetencji, czyli poziomu wykształcenia ludności i możliwości znalezienia pracy.

W odniesieniu do zmian społeczno-gospodarczych wyróżnić warto pojęcie rozwoju gospodarczego, który przybiera postać zmian ilościowych i jakościowych. Do zmian ilościowych zaliczamy: wzrost funkcjonującego kapitału, inwestycji, produkcji, zatrudnienia, dochodów i spożycia. Miarą wzrostu gospodarczego m.in. jest tzw. Produkt Krajowy Brutto (PKB), ustalany przez statystykę publiczną w skali ponadlokalnej.

Na zmiany jakościowe składają się: konkurencyjność gospodarki i unowocześnienie jej struktury (np. zwiększenie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu PKB, prywatyzacja), postęp techniczny i technologiczny (innowacyjność) oraz podniesienie kwalifikacji siły roboczej.

Współczesne rozumienie rozwoju, uwzględniające wszystkie wymienione wyżej aspekty określa się mianem rozwoju zrównoważonego (lub ekorozwoju). Zgodnie z Ustawą z 27.04.2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, rozwój zrównoważony to taki, w którym następuje proces integrowania różnych działań z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Polityka rozwoju jako instrument zarządzania

Polityka rozwoju stanowi jeden z elementów zarządzania w samorządzie. Obejmuje ona przede wszystkim jego planowanie (o czym szeroko – poniżej). Inne ważne działanie na rzecz rozwoju związane jest z tzw. marketingiem terytorialnym. Jego istotą jest pozyskiwanie dla gminy inwestorów, którzy powinni tworzyć nowe miejsca pracy oraz promowanie gminy w celu przyciągnięcia turystów. Odrębnym istotnym elementem marketingu są działania mające na celu przekonanie samych mieszkańców, by nie emigrowali – wymaga to m.in. wysiłków ukierunkowanych na budowanie poczucia wspólnoty i lokalnego patriotyzmu.

Politykę rozwoju tworzy konsekwentne i skuteczne wdrażanie w życie planów i programów. Wiąże się to zatem z aktywnością gminy w zakresie:

- prowadzenia inwestycji publicznych, które podnoszą standard życia, a jednocześnie – przyciągają mieszkańców, inwestorów i turystów,
- podnoszenia sprawności funkcjonowania usług publicznych,
- zachowania wysokich standardów środowiskowych (czystych wód i powietrza, ograniczenia hałasu).

Polityka rozwoju jest więc działaniem kompleksowym i nie ogranicza się do planowania. Planowanie tworzy zaledwie impuls do dalszych działań, których skuteczność wynika z umiejętności wdrażania zarządzania strategicznego, o czym była mowa w rozdziale *Zarządzanie w samorządzie*.

Elementy planowania rozwoju

Podkreślono wcześniej, że cykl zarządzania obejmuje 4 etapy: planowania, organizowania, kierowania i kontroli. W fazie **planowania** następuje ukształtowanie charakteru i specyfiki kolejnych etapów. Planowanie rozwoju obejmuje pewne typowe elementy: analizowanie i diagnozowanie, prognozowanie, definiowanie celów i wizjonerstwo,

tworzenie strategii, programowanie oraz projektowanie. Warto zatrzymać się nad każdym z wymienionych pojęć.

Analiza jednostek terytorialnych obejmuje poznanie ich struktury wewnętrznej oraz występujących tendencji zmian. Analizowanie JST obejmuje zapis stanu istniejącego (np. w postaci map), dane ilościowe, ujęte w ramy statystyki publicznej, a także dane jakościowe, mające charakter opisowy. Ważną metodą analizowania jest tzw. **analiza SWOT**, która posiada charakter zintegrowany. Analiza SWOT polega na zestawieniu czterech parametrów opisujących: silne i słabe strony gminy/powiatu oraz szanse i zagrożenia, dotyczące głównie jej otoczenia.

Przewidywanie przyszłości stanowi podstawę planowania. Wyróżnić można przy tym dwa podejścia: bierne i czynne. W podejściu biernym planista zadaje sobie pytanie o przyszły stan zachodzących aktualnie procesów i zjawisk. Opracowuje się zatem tzw. **prognozy**, które mają na celu możliwie obiektywne (z wykorzystaniem metod naukowych) przewidzenie tego, co stanie się w przyszłości, o ile aktualne tendencje zostaną zachowane.

Czynne podejście do przewidywania przyszłości wiąże się z tzw. **wizjonerstwem**. Na podstawie zdefiniowanych **celów publicznych**, planiści wyobrażają sobie, jak w przyszłości będzie wyglądała gmina, powiat, region i kraj. Wizje rozwojowe obejmują zatem także koncepcje przestrzenne, będące przedmiotem urbanistyki i architektury. W szerszym rozumieniu wizje dotyczą pomysłów na organizację życia społecznego czy nowe rozwiązania gospodarcze.

Samo opracowanie i uzgodnienie wizji przyszłości jest pierwszym krokiem tworzenia strategii. **Strategia rozwoju lokalnego** to szeroki plan wytyczania i osiągnięcia celów publicznych. Oznacza to, że opracowując strategię określa się cele i dokonuje się wyboru środków ich realizacji. Podejście strategiczne do planowania skłania następnie do monitorowania realizacji przyjętych zadań oraz kontroli osiągnięć związanych z realizacją założonych celów. Wyniki kontroli wpływają z kolei na ewentualną korektę przyjętych założeń i zastosowanych metod. Strategia ma z konieczności ogólny charakter i przybiera postać tzw. planu strategicznego.

Kolejnym, bardziej szczegółowym – tzw. operacyjnym – etapem planowania jest **programowanie**. O ile strategia wyznacza główne cele i kierunki, a także sposób ich wdrażania, to programy zawierać powinny więcej konkretnych informacji: co ma być wykonane (wykaz zadań) oraz kto (jaki podmiot, jaka osoba), kiedy i w jaki sposób (jakimi środkami) zrealizuje zaplanowane zadania.

Ważnym pojęciem w procesie planowania jest **projektowanie**. Zwykle odnosi się je do technicznego i szczegółowego opisu przedsięwzięć, zwanych z angielska – projektami. Projektowanie wiąże się bezpośrednio z opracowaniem dokumentacji projektowej, która może mieć postać projektów architektonicznych, opracowań branżowych (np. transportowych, instalacyjnych) oraz wszelkiego typu studiów towarzyszących (np. studiów wykonalności, biznes-planów).

W praktyce planowania rozwoju przyjmuje się jego dwie główne gałęzie: planowanie społeczno-gospodarcze oraz planowanie przestrzenne.

Planowanie społeczno-gospodarcze

Planowanie społeczno-gospodarcze stanowić powinno trzon lokalnego systemu planistycznego. W polskim systemie prawnym istnieje przy tym wiele niekonsekwencji. Główna z nich polega na tym, że pomimo, iż zasady dobrego zarządzania oraz wymagania Unii Europejskiej (UE) skłaniają do opracowania lokalnych strategii rozwoju, to w Polsce nie ma takiego obowiązku. Dążenie do pozyskania środków z funduszy strukturalnych UE skłoniło jednak wiele samorządów do opracowania strategii. Dobrze zarządzane JST opracowują strategię z własnej inicjatywy.

Strategia rozwoju lokalnego

Strategia rozwoju jest – jak to podkreślono wcześniej – zorientowana na konkretyzację, a potem – realizację **wizji przyszłości**. Stąd zapis tej wizji oraz ujętego skrótowo sposobu jej wdrożenia, czyli tzw. **misji rozwojowej**, stanowią zasadniczy element strategii. O ile wizja przedstawia przyszły stan gminy, to misja, w syntetycznym ujęciu, informuje o tym, co trzeba zrobić, by wizję zrealizować. Tkwi w tym nie lada trudność, bo koncentracja na pewnych zagadnieniach zawsze wprowadza element nierównowagi. Oznacza to, że jeśli chcemy coś osiągnąć, to – jednocześnie – rezygnujemy z osiągnięcia czegoś innego. Taka rezygnacja w praktyce zarządzania w samorządzie zawsze sprzyja powstawaniu konfliktów, bo dokonując konkretnego wyboru, nie jesteśmy w stanie zadowolić wszystkich.

Dlatego właśnie strategia rozwoju lokalnego powinna być przede wszystkim wynikiem dialogu. Jego istotą są wzajemne uzgodnienia pomiędzy: władzami, administracją, wszelkiego typu organizacjami i mieszkańcami, dotyczące tego, czym gmina ma być w przyszłości i jak ten stan osiągnąć. Aby ten dialog powstał, konieczna jest odpowiednia postawa tych, którzy są za opracowanie strategii odpowiedzialni. Tak więc dialog z członkami wspólnoty i szerokie społeczne uzgodnienie strategii są konieczne dla uzyskania zgody dla koncentracji wydatkowania środków publicznych na określone (te a nie inne) cele.

Strategia powinna być opracowana na odpowiednio długi czas. Chodzi o to, by założone cele mogły zostać zrealizowane. Zwykle cele publiczne wiążą się z ważnymi i kosztownymi inwestycjami, co powoduje, że horyzont czasowy strategii powinien obejmować od 7 do 10 lat. Tyle trwa realizacja dużych i skomplikowanych inwestycji. Ważne jest przy tym to, że kadencja władz samorządowych w Polsce to okres czteroletni. Prawidłowa strategia wykracza zatem poza okres kadencji, więc musi być tak skonstruowana, by ewentualna zmiana polityczna nie zablokowała realizacji głównych zamierzeń samorządu. Strategia powinna zatem koncentrować się na sprawach naprawdę ważnych, wokół których uzyska się zgodę polityków. Jedną ze skutecznych metod ustalenia takiej zgody jest tzw. sesja strategiczna. Polega ona na tym, że główne elementy strategii uzgadnia się z gronem osób publicznego zaufania, także spoza środowisk politycznych. Włączenie lokalnych autorytetów z życia społecznego, kulturalnego, naukowego czy religijnego wzmacnia publiczne zaufanie do strategii.



Istotną częścią strategii są **cele główne**, zwane czasem – celami strategicznymi. Jest to zestaw celów publicznych, stanowiących uszczegółowienie misji rozwojowej. Zarówno ilość celów głównych, jak i sposób ich opisania ma zasadnicze znaczenie dla jakości strategii. Jeżeli celów jest zbyt wiele, to znaczy, że rozszerzone zostały kierunki ujęte w strategii, a w konsekwencji – rozproszone zostaną środki publiczne. Obniża to skuteczność zamierzeń. Cele główne powinny zostać opisane w sposób pozwalający określić miary ich oddziaływania.

Dla każdego z celów głównych powinno się opracować zestaw instrumentów realizacyjnych, określanych jako **polityki**. W zarządzaniu przez instrument rozumie się pewien sposób (technikę) oddziaływania na sprawy samorządowe, obejmujący: zdolność do wprowadzenia zmian oraz kierowania ich przebiegiem. Tak więc polityka stanowi rodzaj eksperckiej analizy badającej w szczególności:

- sposoby realizacji podobnych celów głównych w przeszłości, w innych – podobnych gminach i miastach, a na tej podstawie –
- wariantowe możliwości realizacji celów strategicznych w postaci np. alternatywnych scenariuszy działania.

Przykładowo, jeśli celem strategicznym jest powiązanie dwóch dzielnic miasta, to w polityce transportowej rozpatruje się: poprawę stanu istniejących ulic lub budowę nowej arterii łączącej dzielnice, albo możliwe rozwiązania w zakresie komunikacji szynowej (tramwaj, kolej). Poszczególne warianty bada się metodami charakterystycznymi dla danej branży (tu m.in.: natężenie ruchu, średni czas podróży w mieście). Porównuje się także dla każdego z wariantów efektywność ponoszenia nakładów inwestycyjnych, akceptację społeczną, wpływ na środowisko. Wynikiem takiej kompleksowej analizy jest rekomendacja takiego konkretnego rozwiązania, które w optymalny sposób realizuje założony cel.

Plan strategiczny jest dokumentem syntetycznym, który zawiera:

- podsumowanie analiz, zakończone diagnozą, najczęściej w formie analizy SWOT,
- informacje o przebiegu konsultacji społecznych strategii,
- sformułowanie wizji rozwoju i misji strategicznej,
- określenie celów głównych, wraz z głównymi sposobami i zasadami ich realizacji, czyli politykami rozwojowymi.

Programy operacyjne

Programy operacyjne stanowią główną sferę planowania społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym. Gminy przystępują do opracowania programów z uwagi na:

- zapisy ustawowe (np. plan gospodarki odpadami, program ochrony środowiska),
- dążenie do pozyskania środków z funduszy strukturalnych, co obwarowane bywa wcześniejszym opracowaniem np. planu rozwoju lokalnego, programu rewitalizacji itd.,
- zasady dobrego zarządzania, ponieważ bez dobrego programu nie ma możliwości realizowania celów strategicznych.

Warto pamiętać także, że budżet – w ujęciu zadaniowym – jest także rodzajem rocznego planu operacyjnego.

Programy operacyjne mają charakter planów średnio- i krótkoterminowych. Przyjmuje się, że program średnioterminowy oznacza okres 3-5 lat, podczas gdy program krótkoterminowy posiada horyzont jednoroczny (najczęściej) lub krótszy. Programy operacyjne opracowywane są jako konsekutywne oraz jako kroczące. Programy konsekutywne obejmują następujące po sobie okresy czasu (np. 3 lata), co oznacza, że w trakcie realizacji nie są właściwie modyfikowane. Opracowanie programów średnioterminowych w systemie kroczącym oznacza, że co rok opracowuje się program na kolejny okres programowania (np. na 3 lata). Pozwala to na stałą kontrolę skuteczności programu, a jednocześnie na aktualizację jego zawartości.

Właściwie opracowany program zawiera następujące elementy:

- cele szczegółowe posiadające odpowiednie miary – wskaźniki oddziaływania;
- system powiązań pomiędzy celami a konkretnymi zadaniami, często obejmujący pośrednie kroki w postaci: cel → priorytet → działanie → zadanie;
- opis poszczególnych priorytetów, działań i zadań (projektów, inwestycji), przy czym zadania definiuje się wskazując: nazwę, czas i termin realizacji, wskaźniki, koszty (nakłady), podmioty i osoby odpowiedzialne za realizację;
- plan finansowy, wskazujący źródła finansowania programu oraz wielkości środków, kierowane na jego realizację w poszczególnych latach;
- system wdrożenia, inicjujący powstanie lub wyznaczający podmiot zdolny do koordynowania programu;
- zasady monitorowania, kontroli i oceny realizacji programu.

Gospodarowanie przestrzenią

Gospodarka przestrzenna stanowi jeden z głównych celów publicznych. Wśród zadań gospodarki przestrzennej należy wymienić: ochronę interesu publicznego oraz minimalizację konfliktów użytkowników przestrzeni, a w konsekwencji – tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju. Zasady kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa i

samorządów wynikają z Ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Do głównych instrumentów gospodarki przestrzennej należą:

- koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego,
- lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji.

Krajowy i wojewódzki system planowania rozwoju przestrzennego

Głównym krajowym dokumentem planistycznym jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK), za opracowanie której odpowiedzialny jest minister do spraw rozwoju regionalnego. KPZK określa w szczególności podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, wymagania z zakresu ochrony środowiska naturalnego i kulturowego oraz rozmieszczenie infrastruktury społecznej, obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym.

Organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa. W planie tym określa się m.in.: podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, system obszarów chronionych, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, a także obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.

Zasadniczym elementem systemu planowania jest zgodność planów krajowych, wojewódzkich i lokalnych. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym (krajowych i wojewódzkich), które powinny zostać wprowadzone do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego po uprzednim uzgodnieniu terminu ich realizacji. Uzgodnienia, o których mowa powyżej, przeprowadza marszałek województwa z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta.

Rola powiatu ograniczona została przez ustawodawcę do prowadzenia analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju.

Polityka przestrzenna gminy

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy uchwała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy („studium”). Natomiast w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy uchwała miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego („plany miejscowe”).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Celem studium jest określenie lokalnej polityki przestrzennej, z uwzględnieniem polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa oraz strategii rozwoju gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest jednak aktem prawa miejscowego. Studium w części analitycznej opisuje uwarunkowania decyzji planistycznych, zaś w części projektowej zarysowuje wizję –

przyszły kształt zagospodarowania gminy. Wizja ta obejmuje kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. W studium ustala się też obszary oraz zasady ochrony środowiska naturalnego i kulturowego. Wyznacza się kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, przy określeniu obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i lokalnym. Ważnym elementem studium jest wskazanie terenów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie planów miejscowych. Studium ma zatem, jak wcześniej podkreślano, charakter strategiczny, w którym definiuje się główne przestrzenne elementy rozwoju lokalnego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Plany miejscowe mają bardziej konkretny charakter i zawierają głównie ustalenia o charakterze regulacyjnym. W planach miejscowych określa się m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Treścią planów miejscowych są także zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego. Regulacje planów miejscowych określają charakter przyszłej zabudowy i zagospodarowania terenów. Stanowią podstawę do przygotowania dokumentacji dla uzyskania pozwolenia na budowę. W planach miejscowych projektuje się systemy komunikacji i infrastruktury technicznej. Wskazuje się granice obszarów wymagających specjalnych działań (scaleń i podziałów nieruchomości, rewitalizacji, rekultywacji).

Istotny dla gospodarki gminnej jest finansowy aspekt uchwalenia planu miejscowego. Zgodnie z Ustawą z 27.03.2003 r., jeżeli, w związku z uchwaleniem tegoż planu albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupienia nieruchomości, względnie – nieruchomości zamiennej. Żądanie odszkodowania od gminy, równego obniżeniu wartości nieruchomości, dotyczy także sytuacji, w której, w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość. Z drugiej strony, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może pobierać jednorazową opłatę, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości w wysokości nie przekraczającej 30%.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Procedura opracowania i sformułowania wymienionych decyzji jest bardzo złożona i wymaga wiedzy z dziedziny urbanistyki i architektury.

Współzależność planów i programów

System planistyczny gminy (ale także województwa), obejmujący: planowanie społeczno-gospodarcze oraz planowanie przestrzenne wymaga uzgodnień i koordynacji. Wzajemne zależności planistyczne mają więc charakter „pionowy”, czego przykładem mogą być: konieczność uzgodnienia studium gminy z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, czy też celowość (choć nie ma takiego formalnego wymagania) opracowania strategii lokalnej, przy uwzględnieniu celów strategii województwa. Inny charakter zależności polega na relacjach „poziomych”. Przykładem ich jest konieczność wzajemnego powiązania gminnych (wojewódzkich) planów i programów społeczno-gospodarczych oraz planów przestrzennych.

W gminach na poziomie ogólnym konieczne jest ustalenie związków pomiędzy strategią rozwoju a studium. Elementy planu strategicznego: wizja, misja, cele główne i polityki mają głównie charakter opisowy. W studium główne elementy stanowią rysunki. Istnieje konieczność ścisłej koordynacji strategii i studium w dwóch aspektach. Po pierwsze – wizja powinna przybrać postać zmaterializowaną, przedstawiając przyszły obraz idealnej rzeczywistości. Po drugie – polityki strategiczne powinny być bezpośrednio powiązane ze studium. Nie ma bowiem możliwości pełnej realizacji celów strategicznych, bez wyznaczenia konkretnych lokalizacji najważniejszych zadań i przedsięwzięć.

Także na poziomie operacyjnym istnieje konieczność koordynacji, dotyczącej programów gminnych oraz planów miejscowych. Plany te, wskazując konkretne ustalenia funkcjonalne i regulacje przestrzenne, urealniają zapisy programów operacyjnych. Tylko spójność planów przestrzennych i programów czyni politykę rozwoju logiczną i koherentną. Z polityki tej powinny wynikać konkretne decyzje lokalizacyjne, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji celu publicznego. Ostatecznym zwornikiem całego systemu planistycznego powinien być wieloletni plan finansowania inwestycji publicznych, odzwierciedlony w kolejnych budżetach. Tylko współzależność wszystkich gminnych planów i programów umożliwia prowadzenie spójnej i celowej polityki rozwoju lokalnego.

- Rozwój lokalny polega na takim ukierunkowaniu zmian w jednostce samorządu terytorialnego, by poprawić jakość środowiska przestrzennego, ulepszyć życie mieszkańców oraz wzmocnić lokalne organizacje społeczne i gospodarcze.
- Polityka rozwoju obejmuje działania planistyczne (plany i programy), marketing terytorialny (przyciąganie: inwestorów, turystów i mieszkańców) oraz zwiększenie atrakcyjności gminy przez inwestycje publiczne i wysoki poziom usług.
- Programy wynikające z wymagań ustawowych powinny mieć oparcie w strategii rozwoju lokalnego, uzgodnionej z mieszkańcami oraz organizacjami społecznymi i gospodarczymi.
- Skuteczna gospodarka przestrzenna (studium oraz plany miejscowe) powinna być ściśle powiązana z planami społeczno-gospodarczymi, a proces opracowania wszystkich planów wymaga profesjonalnej koordynacji i wielostronnego uzgodnienia z mieszkańcami, przy zachowaniu lokalnych walorów przyrodniczych i kulturowych.

SAMORZĄD A GOSPODARKA LOKALNA

TOMASZ KAYSER

1. Czy samorząd lokalny może wspierać rozwój lokalnej przedsiębiorczości, w tym MSP?
2. Jak samorząd może przyczyniać się do przeciwdziałania bezrobociu?
3. Jak przyciągać inwestorów zewnętrznych
4. Co to jest PPP?

Samorząd a działalność gospodarcza

Działanie na rzecz lokalnego rozwoju gospodarczego powinno służyć realizacji dwóch podstawowych celów:

- a) zwiększeniu liczby miejsc pracy,
- b) zwiększeniu dochodu mieszkańców i budżetu.

Cele te nie są tożsame, chociaż w większości przypadków konkretne przedsięwzięcia pozwalają na ich jednoczesną realizację. Jednak znaczenie miejsc pracy trzeba postrzegać nie tylko w sensie ekonomicznym, jako możliwość wykorzystania najważniejszego zasobu, jakim dysponuje lokalna gospodarka, ale przede wszystkim jako warunek samorealizacji mieszkańców, dający poczucie sensu życia¹. Z tego powodu jest to cel najważniejszy.

Zakres możliwych do podjęcia działań, służących lokalnemu rozwojowi gospodarczemu jest bardzo szeroki. Z punktu widzenia siły oddziaływania na lokalny rozwój gospodarczy i przy uwzględnieniu obecnych kompetencji samorządu terytorialnego, decydujące znaczenie (patrz też podrozdziały *Gospodarka komunalna* i *Gospodarowanie przestrzenią*) mają działania dotyczące:

- a) Rozbudowy infrastruktury technicznej miasta, obejmującej zwłaszcza rozbudowę dróg, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, zapewnienie dostępu do energii elektrycznej, gazu, łączności telekomunikacyjnych, służącej rozwijaniu połączeń lotniczych i kolejowych. Część tych zadań nie leży w gestii jednostek samorządowych, jednak samorząd na zasadzie koordynacji i współpracy powinien dbać o ich realizację.
- b) Planowania przestrzennego, związane z określeniem w sposób wiążący dla właścicieli terenów możliwości ich wykorzystania.

Do podstawowych warunków skutecznego wspierania rozwoju gospodarczego należy dobra współpraca pomiędzy sektorami administracji, nauki i biznesu. Utrudnieniem tej współpracy jest generalnie słaby poziom zorganizowania i w związku z tym reprezentowania wspólnych interesów sektora gospodarczego, w ramach którego funkcjonuje duża ilość niezależnych przedsiębiorców. W Polsce przynależność do samorządu gospodarczego² nie

¹ Jan Paweł II, Encyklika *Laborem Exercens*, 1981.

² Przykładami organizacji samorządu gospodarczego w Polsce są zrzeszenia handlu i usług, izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze, kluby kapitału, związki pracodawców.

jest obligatoryjna, stąd też jego członkami jest stosunkowo niewielka ilość przedsiębiorców. Silny samorząd gospodarczy, reprezentujący interesy biznesu, może być dla władz administracyjnych partnerem trudnym, ale nie zmienia to faktu, iż jest to partner konieczny. Tak więc w interesie władz lokalnych leży wspieranie i wzmacnianie samorządu gospodarczego.

Działania adresowane bezpośrednio do przedsiębiorców możemy podzielić na dotyczące:

- a) dużych inwestorów,
- b) małych i średnich przedsiębiorstw.

Różne potrzeby obu tych grup wymagają innych działań. Doceniając znaczenie działań ukierunkowanych na przyciągnięcie dużych inwestorów, trzeba pamiętać, że najważniejsza jest dbałość o rozwój i utrzymanie już funkcjonujących na terenie gminy/regionu przedsiębiorców³.

Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)

Wspieranie MŚP należy do najważniejszych zadań samorządu w dziedzinie lokalnego rozwoju gospodarczego. Sektor MŚP jako całość jest najbardziej stabilnym elementem lokalnej gospodarki i ma decydujące znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy. Jego wspieranie jest przede wszystkim domeną władz lokalnych.

Prowadzenie działalności gospodarczej wymaga wiedzy (jak?), kapitału (za co?) i miejsca (gdzie?). Działania samorządu na rzecz MŚP dotyczące wiedzy (jak?) mogą obejmować organizację szkoleń (samodzielnie lub poprzez zlecenie ich innym podmiotom np. organizacjom samorządu gospodarczego), świadczenie usług informacyjnych i konsultacyjno-doradczych, tworzenie internetowych portali informacyjnych.

Wśród instrumentów wsparcia finansowego (za co?) organizowanych z zaangażowaniem środków publicznych, dużą popularnością cieszą się lokalne fundusze poręczeń kredytowych. Ułatwiają one dostęp do kredytów oferowanych przez banki komercyjne. Często, zwłaszcza mniejsi przedsiębiorcy, nie dysponują odpowiednim zabezpieczeniem, którego wymaga bank przy udzielaniu kredytu. Zadaniem funduszu jest udzielenie części takiego poręczenia, oczywiście za stosownym wynagrodzeniem. Fundusze poręczeniowe, specjalizując się w obsłudze MŚP, pomagają także przygotować wnioski kredytowe, udzielają porad finansowych.

Pomoc dotycząca miejsca prowadzenia działalności (gdzie?), w przypadku samorządów dysponujących znaczącym zasobem nieruchomości, obejmuje między innymi określenie przejrzystych i stabilnych zasad gospodarowania lokalami użytkowymi.

Ważną formą wsparcia jest dobra obsługa administracyjna, ukierunkowana na możliwość sprawnego załatwienia urzędowych formalności w jednym miejscu i czasie, a jeszcze lepiej – bez konieczności odwiedzania urzędu. Służy temu zwiększenie ilości usług administracyjnych, które można realizować poprzez Internet, bez konieczności osobistego przychodzenia do urzędu. Pozwala to na zaoszczędzenie czasu przedsiębiorców (a przecież czas to pieniądz).

³ Do podstawowych zasad marketingu należy, aby w pierwszej kolejności dbać o zatrzymanie już pozyskanych klientów, a dopiero w drugiej kolejności myśleć o pozyskaniu kolejnych.

Przedstawione powyżej sposoby wspierania MŚP mają tylko charakter przykładowy, ilustrujący główne kierunki działań. Przy wyborze konkretnych rozwiązań, które zamierzamy podjąć, niezbędna jest znajomość aktualnych potrzeb konkretnych przedsiębiorców. Służą temu bezpośrednie kontakty przedstawicieli samorządu z przedsiębiorcami, profesjonalne badania oraz wykorzystanie wizyt przedsiębiorców związanych z ich obsługą administracyjną.

Częstym problemem MŚP jest ich niska innowacyjność przy jednoczesnym braku środków finansowych na zakup i wdrażanie zaawansowanych technologii. Stąd potrzeba działań ukierunkowanych na wsparcie innowacyjności MŚP. Służyć temu może zaangażowanie samorządu w tworzenie alternatywnych instrumentów wsparcia finansowego w formie lokalnych funduszy pożyczkowych, przeznaczonych dla przedsiębiorstw innowacyjnych lub funduszy podwyższonego ryzyka (tzw. *venture capital*), ukierunkowanych na wsparcie projektów nowatorskich. Inną formą pomocy może być uruchomienie internetowej platformy ułatwiającej komunikację pomiędzy sektorem naukowo-badawczym a przedsiębiorcami. Przykładem tutaj może być Wielkopolska Platforma Innowacyjna uruchomiona przez Urząd Miasta Poznania. Znacznie bardziej skomplikowanymi projektami jest organizowanie parków naukowo-technologicznych lub inkubatorów zaawansowanych technologii ułatwiających rozwój przedsiębiorstw wdrażających nowoczesne technologie, pomagając w przenoszeniu innowacyjnych rozwiązań ze sfery nauki do praktyki gospodarczej. W czasach gospodarki opartej o wiedzę, w których obecnie żyjemy, poziom innowacyjności lokalnych przedsiębiorstw w sposób zasadniczy decyduje o konkurencyjności całej naszej gospodarki.

Wspierając lokalne przedsiębiorstwa, trzeba pamiętać, iż wysokość bezpośredniego wsparcia finansowego przedsiębiorców z budżetu publicznego, na przykład poprzez dotacje lub udzielanie ulg, jest ograniczona przepisami prawa, mającymi na celu zapewnienie uczciwej konkurencji.

Rynek pracy

Na szczeblu samorządu powiatowego i wojewódzkiego funkcjonują odpowiednio Powiatowe i Wojewódzkie Urzędy Pracy. Do ich najważniejszych zadań, obok administracyjnej obsługi osób bezrobotnych, należy aktywne przeciwdziałanie bezrobociu. Dla określenia skuteczności podejmowanych tutaj działań przydatne jest porównanie ponoszonych nakładów z liczbą osób, które dzięki podjętym programom pozostają zatrudnione także po ich zakończeniu. Najniższą efektywność mają roboty publiczne, gdzie w praktyce zatrudnienie trwa tylko w okresie wydatkowania środków publicznych. Najwyższą skutecznością charakteryzują się często odpowiednio dobrane szkolenia i dofinansowanie tworzenia nowych miejsc pracy.

Wsparcie rynku pracy obejmuje nie tylko działania ułatwiające uzyskanie pracy najemnej, ale także te ukierunkowane na samozatrudnienie (utworzenie własnego przedsiębiorstwa). Do podstawowych słabości polskiego rynku pracy należy niski poziom przedsiębiorczości i związane z tym małe zainteresowanie podjęciem pracy na własny rachunek. Stąd znaczenie przedsięwzięć adresowanych do młodzieży szkolnej i studenckiej mających na celu zwiększenie postaw przedsiębiorczych. W założeniu przedsiębiorstwa pomocne są tak zwane inkubatory przedsiębiorczości. Oferują one przedsiębiorcom, znajdującym się w początkowym okresie funkcjonowania, możliwość uzyskania pomieszczeń po znacznie niższej od rynkowej stawce najmu i pozwalają na korzystanie na preferencyjnych warunkach z niezbędnych przy prowadzeniu działalności gospodarczej usług, wspólnie

zorganizowanych dla inkubowanych firm (np. usługi księgowe, marketingowe, urządzenia biurowe).

Źródłem największych trudności występujących na rynku pracy jest niedostosowanie nabywanych w trakcie nauki umiejętności do potrzeb przedsiębiorców. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że jakość wykształcenia mieszkańców jest podstawowym czynnikiem decydującym o tempie lokalnego rozwoju gospodarczego. Stąd znaczenie działań służących dostosowaniu rodzajów i jakości kształcenia do potrzeb rynku pracy, wsparcie młodych ludzi przy wyborze kierunków kształcenia ponadgimnazjalnego, wsparcie i promocja ofert w zakresie uzupełniającego kształcenia osób dorosłych.

Usługi doradcze i informacyjne dla osób poszukujących pracy lub planujących samodzielny start w biznesie realizowane są przez różne instytucje publiczne, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa prywatne. Dla poprawy skuteczności ich działania celowa jest wzajemna współpraca. Tworzenie takiej sieci wspierania zatrudnienia może być inicjowane przez samorząd lokalny.

Pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych

Duży inwestor wprowadza na lokalny rynek znaczny kapitał finansowy oraz w ramach wykonanej inwestycji zapewnia stworzenie miejsc pracy dla lokalnej ludności. Często wprowadza na rynek lokalny nowoczesne praktyki zarządzania oraz stymuluje rozwój MŚP, potrzebując dostawców usług i części do produkcji. Znane firmy międzynarodowe mogą stać się swoistym „okrętem flagowym” lokalnej gospodarki, zachęcając swoim przykładem innych do zainwestowania. Nie przypadkiem uważa się, że najlepsza promocja oparta jest o „słowo mówione”, czyli o opinię, jaką o naszej gminie/regionie rozpowszechniają już funkcjonujące tutaj firmy. Działania mające na celu pozyskiwanie dużych inwestorów dla lokalnej gospodarki obejmują przygotowanie atrakcyjnej oferty lokalizacji inwestycji, dotarcie z nią do potencjalnych adresatów i otoczenie ich indywidualną opieką. Szanse sukcesu będą większe, jeżeli skoncentrujemy działania na wybranych rodzajach przedsiębiorstw, uwzględniając atuty naszej lokalnej gospodarki. Przy definiowaniu lokalnej strategii pozyskiwania kluczowych inwestorów zewnętrznych, pomocne mogą być agencje doradcze, ułatwiające lepsze zrozumienie się sfery administracji i biznesu.

W promocji lokalnej gospodarki bardzo przydatne jest zapoznanie się z opracowaniami przedstawiającymi czynniki decydujące o atrakcyjności inwestycyjnej danej lokalizacji⁴. Do najważniejszych czynników atrakcyjności inwestycyjnej należy jakość lokalnego rynku pracy (kwalifikacje, ilość dostępnych pracowników, oczekiwania płacowe, kultura pracy), dostępność komunikacyjna (drogi, kolej, lotniska) oraz istnienie terenów o uregulowanym stanie prawnym i jasno określonym w planie miejscowym przeznaczeniu oraz dostępie do infrastruktury technicznej. Dlatego tak ważne są inwestycje lokalne mające na celu poprawę infrastruktury, istnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz dbałość o stabilną i przejrzystą politykę w zakresie wysokości podatków lokalnych oraz opłat za korzystanie z mienia komunalnego.

Przy decyzjach inwestycyjnych o dużej wartości nie należy także lekceważyć czynników subiektywnych. Dobre kontakty personalne z przedstawicielami inwestora,

⁴ Szczególnie godne polecenia są badania zrealizowane przez Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową.

otwartość i osobiste zaangażowanie ze strony administracji i władz lokalnych nierzadko mogą stać się przysłowiową „kropką na i” przy wyborze danej lokalizacji. Atrakcyjność proponowanego miejsca pod inwestycję będzie większa, jeżeli stanowić ona będzie część zorganizowanej strefy aktywności gospodarczej (Parki Przemysłowo-Technologiczne) objętej ulgami podatkowymi. Najwięksi inwestorzy przy podejmowaniu decyzji często oczekują również wsparcia rządowego, stąd też ich pozyskanie wymaga ścisłej współpracy z agencjami rządowymi, w szczególności z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Partnerstwo publiczno prywatne (PPP)

Partnerstwo publiczno–prywatne to jedna z form współpracy gospodarczej podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi. Współpraca ta służy realizacji zadania publicznego, wykonywanego przez podmiot prywatny przy udziale lub na rzecz instytucji publicznej. Komisja Europejska w dokumencie *Guidelines for successful Public Private Partnerships*, opisując możliwe struktury PPP, podaje następującą definicję: „Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz budowa infrastruktury są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować”⁵.

W Polsce zasady przeprowadzania działań o charakterze publiczno-prywatnym reguluje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 roku⁶. Zgodnie z ustawą przedmiotem „partnerstwa publiczno-prywatnego, jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale ryzyk i zadań pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”. Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest zaangażowanie w działalność publiczną podmiotów prywatnych. Korzyścią partnerstwa może być oszczędność w wydatkach publicznych, czy też podniesienie standardu świadczonych usług. W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane mogą być następujące typy przedsięwzięć:

- a) budowa lub remonty obiektów budowlanych,
- b) świadczenie usług obejmujące eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podnoszące jego wartość lub użyteczność,
- d) inne świadczenie, połączone z utrzymaniem bądź zarządzaniem majątkiem, który jest wykorzystywany do realizacji PPP lub z nim związany,

Ustawa określa zasady współpracy partnera publicznego i prywatnego w ramach partnerstwa.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego samorząd może realizować szereg zadań, które mogłyby nie zostać wykonane lub zostałyby wykonane przez samą JST w

⁵ Komisja Europejska *Guidelines for successful Public Private Partnerships* (str. 16 część 1 rozdz. 3); źródło:

http://www.mi.gov.pl/moduly/jednostki/zakladka.php?id_jednostki=29&id_zakladki=46

⁶ Dz.U. 2008 nr 19 poz.100.

odległym czasie. Należy w tym miejscu zauważyć, iż PPP to nie tylko realizacja określonych inwestycji infrastrukturalnych (np. dróg, budynków), ale również przejęcie przez sektor prywatny realizacji usług, które leżą w gestii administracji publicznej (np. gospodarka odpadami, komunikacja miejska, itp.). Partnerstwo publiczno-prywatne jest korzystnym rozwiązaniem dla samorządów z kilku przyczyn. Po pierwsze, projekty realizowane w ramach PPP w części odciążają budżet gminy, poprzez pozyskanie partnera prywatnego. Po drugie, dzięki współpracy z sektorem prywatnym, administracja publiczna może wykorzystać wiedzę i umiejętności sektora prywatnego, co może mieć znaczny wpływ na jakość i innowacyjność zastosowanych rozwiązań. Po trzecie, ryzyko związane z realizacją konkretnego zadania jest podzielone między partnera publicznego i prywatnego. Po czwarte, w ramach realizacji zadań PPP gmina ma wpływ na aktywizację lokalnego rynku usług, co może się przekładać na wzrost zatrudnienia i rozwój przedsiębiorczości na obszarze gminy.

Należy pamiętać, że każda działalność podejmowana na styku własności publicznej i prywatnej, a takimi są przedsięwzięcia PPP, jest zagrożona obawami/podejrzeniem o spowodowanie szkody na majątku publicznym, korupcję. Stąd niezależnie od związanych z nimi korzyści, PPP należy do działań politycznie trudnych i wymagających szczególnej dbałości o przejrzystość i czytelne określenie postawionych warunków i zamierzonych celów.

- Podstawowymi celami wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego są: zwiększanie liczby miejsc pracy oraz zwiększanie dochodu mieszkańców i budżetu. Najważniejsze znacznie na poziomie władz lokalnych mają w tym zakresie działania związane z rozbudową infrastruktury technicznej i planowaniem przestrzennym.
- Sektor MŚP jest najistotniejszy dla stabilności i tworzenia nowych miejsc pracy. Jego wspieranie należy do najważniejszych zadań władz samorządowych.
- Innowacyjność lokalnych przedsiębiorstw jest decydująca dla konkurencyjności lokalnej gospodarki. Efektywna współpraca nauki i biznesu wymaga także zaangażowania samorządu.
- Lokalizacja znacznych inwestycji w samorządzie zależna jest w dużej mierze od władz centralnych. Jednak samorząd lokalny poprzez odpowiednie przygotowanie lokalizacji, działania na rzecz rynku pracy i odpowiedni marketing, może w znacznym stopniu podnieść własną atrakcyjność inwestycyjną.
- Partnerstwo publiczno-prywatne to nowy sposób przeprowadzania inwestycji w samorządach. Odpowiednie przygotowanie projektu i wybór partnera prywatnego może w znacznym stopniu wspomóc realizację zadań publicznych gminy.

NADZÓR I KONTROLA

GRZEGORZ JANKOWSKI

1. Kto i w jakim zakresie kontroluje samorząd terytorialny?
2. Które uchwały samorządu nadzoruje wojewoda, a które regionalna izba obrachunkowa?
3. Jakie sprawy rozstrzygają sądy administracyjne?

Nadzór a kontrola

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Jednak art. 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Warto podkreślić, że zasada ta pozostaje w pełnej zgodności z art. 8 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, który przewiduje, że kontrola społeczności lokalnej powinna w zasadzie mieć na celu jedynie przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych. Na co dzień posługujemy się zamiennie pojęciami nadzór i kontrola. Spróbujmy więc uporządkować znaczenie tych pojęć.

Kontrolowanie to sprawdzanie czy też weryfikowanie. Nadzór to oddziaływanie na podmiot kontrolowany i jednocześnie możliwość usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Istotne przy nadzorze jest podporządkowanie i zwierzchnictwo. Organy nadzorujące są równocześnie organami kontroli, natomiast organ kontroli nie musi być organem nadzoru.

Pod pojęciem kontroli rozumiemy też:

- badanie istniejącego stanu rzeczy,
- wyjaśnienie przyczyn nieprawidłowości,
- sformułowanie zaleceń na przyszłość pozwalających uniknąć działań niezgodnych z prawem.

Kontrola i nadzór zmierzają do poprawienia działalności jednostek, poddawanych kontroli lub nadzorowi. Organy nadzorujące mają szerszy zakres kompetencji niż organy kontrolne.

Nadzór nad samorządem

Zasady ogólne nadzoru

Institucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego została określona w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Jej podstawowym celem jest zapewnienie przestrzegania prawa przez samorząd. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że nadzór nad gminami, powiatami i województwami zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zleconych, ogranicza się jedynie do kryterium zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Środki nadzoru

Przez nadzór nad działalnością gminną, zadaniami powiatu czy zadaniami województwa rozumiemy nadzór nad działalnością organów samorządowych wykonywaną w ramach administracji publicznej.

Co może uczynić wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa z przesłanymi przez samorząd uchwałami i zarządzeniami? Jeżeli uznają, że uchwała jest sprzeczna z prawem, stwierdzają nieważność uchwały – czyli wydają rozstrzygnięcie nadzorcze (rodzaj decyzji administracyjnej). Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządowego powoduje wstrzymanie ich wykonania z mocy prawa. To oznacza, iż z chwilą doręczenia organowi samorządu rozstrzygnięcia nadzorczego uchwała nie może być już stosowana, czyli wykonywana. Jeżeli naruszenie prawa jest nieistotne, organ nadzoru wskazuje, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, lecz nie stwierdza jej nieważności.

Zatem o tym, czy mamy do czynienia z naruszeniem prawa i czy jest to istotne naruszenie prawa, decyduje wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa. Ocena tych organów może być zweryfikowana przez sąd administracyjny, jeżeli samorząd wnieśli skargę do sądu.

Postępowanie nadzorcze

W celu umożliwienia sprawowania nadzoru ustawodawca zobowiązał wójta (burmistrza, prezydenta), starostę i marszałka do przedłożenia:

- wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia a przepisy porządkowe w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia,
- regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał objętych zakresem działania izby, w tym samym terminie.

Po otrzymaniu uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa przeprowadza postępowanie wyjaśniające. Organy te mają prawo do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów samorządu terytorialnego. Ustawy określają 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego od przedłożenia organom nadzoru uchwał i zarządzeń. Przepisy ustaw samorządowych stwierdzają, że po upływie 30-dniowego terminu, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały. Po upływie tego terminu organ nadzoru może jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Jak już wspomniano wcześniej, postępowanie nadzorcze kończy się:

- 1) wydaniem rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność w całości lub w części uchwały organu lub zarządzenia, jeżeli akty te są sprzeczne z prawem,
- 2) wskazaniem, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, w przypadku gdy naruszenie było nieistotne.

„Nieistotne naruszenie prawa” to np.:

- nieodpowiednie oznaczenie uchwały,
- nadanie jej błędnej nazwy,
- powołanie niewłaściwej podstawy prawnej w sytuacji, gdy istnieje przepis prawa, dający podstawę do jej podjęcia.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną różnicę dotyczącą postępowania, które prowadzi regionalna izba obrachunkowa, w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części. Izba wskazuje organowi na nieprawidłowości oraz podaje sposób i termin ich usunięcia. Dopiero jeżeli organ samorządu w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, zapada orzeczenie o nieważności uchwały w całości lub w części. Konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej jest ustalenie budżetu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej w całości lub w części objętej nieważnością.

Nadzwyczajne środki nadzoru

W myśl przepisów ustaw samorządowych rozwiązanie rady, sejmiku uzasadnione jest powtarzającym się naruszeniem przez organ stanowiący gminy, powiatu i województwa Konstytucji lub ustaw.

W razie naruszania Konstytucji lub innych ustaw przez radę gminy, powiatu bądź sejmik województwa, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu czy województwa – ustawodawca wprowadził następujące nadzwyczajne środki nadzoru:

- w razie powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw przez radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa – Sejm RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów może w drodze uchwały rozwiązać wymienione organy stanowiące,
- jeżeli powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (dotyczy też burmistrza i prezydenta), wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeżeli nie odnosi to skutku, występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta, o ile dotyczy to zarządu powiatu lub zarządu województwa, wojewoda wzywa radę powiatu lub sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie nie przynosi skutku, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej występuje do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu odpowiednio powiatu lub województwa.

Nie chodzi tu o sytuację, gdy organy podjęły - nawet kilka razy - uchwały lub wydały decyzje, które okazały się niezgodne z prawem. Mówimy o środkach nadzwyczajnych stosowanych w przypadku uporczywego, świadomego naruszania prawa, które nie zostało przerwane mimo wezwania organu nadzoru.

Bywa jednak i tak, że organy samorządów nie są w stanie wykonywać zadań, które nakładają ustawy. Powodem nie jest jednak łamanie prawa, ale stan, który ustawodawca określił jako nie rokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań. Może to wynikać tak z typowego pata politycznego (niemożność porozumienia pomiędzy poszczególnymi klubami w radzie oraz tymi klubami a burmistrzem), jak i z braku kompetencji, czy też zwyczajnego skłócenia członków organów samorządowych. W takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy samorządu i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat. Wtedy władzę przejmuje komisarz rządowy powołany przez Prezesa Rady Ministrów.

Kontrola działalności organów samorządowych

Kontrola zewnętrzna

Jednostki samorządu terytorialnego nie są wyłączone spod kontroli organów państwowych.

Organami, które mogą kontrolować działalność samorządu terytorialnego są m.in.:

- Najwyższa Izba Kontroli,
- regionalne izby obrachunkowe,
- inspektorzy kontroli skarbowej,
- urzędy skarbowe,
- Państwowa Inspekcja Pracy,
- wojewodowie,
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych,
- sądy administracyjne,
- sądy powszechne.

Uprawnienie kontrolne NIK wynika z art. 203 Konstytucji RP. Izba może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego nie tylko z punktu widzenia legalności, ale też gospodarności i rzetelności.

Działalność regionalnej izby obrachunkowej została już częściowo wspomniana przy okazji opisanego nadzoru. W izbie działają składy orzekające złożone z 3 członków kolegium izby, a od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od doręczenia uchwały. Regionalna izba obrachunkowa ma obowiązek przeprowadzenia kompleksowej kontroli finansowej w każdej z gmin mających siedzibę na terenie właściwej izby raz na 4 lata. Zakres kontroli to nie tylko gospodarka finansowa, ale też realizacja ustawy o zamówieniach publicznych oraz prawidłowość wykorzystania dotacji i subwencji.

Kontrola skarbowa dotyczy przede wszystkim prawidłowości rozliczenia podatków i innych należności budżetowych, a jej zakres samodzielnie ustala inspektor urzędu kontroli skarbowej.

Kontrolę podatkową przeprowadzają pracownicy urzędów skarbowych, a jej celem jest sprawdzanie wywiązywania się jednostek kontrolowanych z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Samorządy zatrudniają pracowników i są płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto samorządy są też płatnikami podatku VAT. Upoważnieni kontrolerzy mogą żądać niezbędnych informacji, mają wstęp na teren i do pomieszczeń jednostek kontrolowanych, wgląd do dokumentów związanych z gospodarką finansową i wiele innych uprawnień; następstwem kontroli może być decyzja ustalająca należny do zapłacenia podatek.

Urząd gminy, starostwo powiatowe i urząd marszałkowski to „zakłady pracy”, wobec czego Państwowa Inspekcja Pracy kontroluje przestrzeganie prawa pracy, zwłaszcza

przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, a jej inspektorzy mogą wydawać nakazy w formie decyzji administracyjnej. Wojewoda ma prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania organów samorządowych, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze i wojewoda kontrolują prawidłowość wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji administracyjnych, każdy w zakresie swojej właściwości jako organy odwoławcze.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jest powołany do kontroli przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych. Urząd marszałkowski, starostwo powiatowe, urząd gminy oraz podporządkowane im jednostki budżetowe, udzielając zamówienia publicznego, muszą przestrzegać przepisów tej ustawy. Prezes Urzędu może przeprowadzić kontrolę udzielonego zamówienia w terminie 4 lat od dnia jego udzielenia.

Sąd, który sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem aktów administracyjnych, to wojewódzki sąd administracyjny. Orzeka m. in. w sprawach skarg na decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały organów samorządowych i rozpatruje skargi, które samorząd może złożyć na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej. Każdy, czyj interes prawny został naruszony uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego za pośrednictwem tego organu. Przed skierowaniem skargi do sądu musi jednak wezwać organ samorządowy, aby usunął naruszenie prawa (czyli uchylił uchwałę lub zarządzenie). Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego istnieje możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kontrola wewnętrzna

Kontrola jest bardzo ważna, ale jeszcze ważniejsze jest tworzenie jednoznacznych i prostych przepisów.

Rada gminy kontroluje działalność burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych (sołectwa, osiedla, dzielnice). W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Rada powiatu i sejmik województwa kontrolują działalność odpowiednio zarządu powiatu i zarządu województwa oraz powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych i w tym celu powołują komisje rewizyjne. Komisja rewizyjna to jedyna komisja, którą musimy wybrać, a jej członkami mogą być wyłącznie radni z wyjątkiem członków zarządu oraz przewodniczącego rady, sejmiku i wiceprzewodniczącego. W skład komisji rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów działających w radzie, sejmiku. Statut określa zasady działania klubów radnych, w tym liczbę radnych, która może utworzyć klub. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskami do rady, sejmiku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium burmistrzowi, zarządowi powiatu, zarządowi województwa. Organy stanowiące mogą zlecać komisji rewizyjnej wykonywanie innych zadań w zakresie kontroli. Komisja podlega radzie, sejmikowi. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut.

Kontrola wewnętrzna w samorządzie realizowana jest przez:

- radę gminy, powiatu, sejmik województwa,
- burmistrza, starostę, marszałka,
- wyspecjalizowaną komórkę działającą w ramach urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego „do spraw kontroli wewnętrznej”.

Radny, występując indywidualnie, nie ma żadnych uprawnień do kontroli. Może wykonywać funkcje kontrolne jako członek komisji rewizyjnej bądź innej komisji. Komisje przedkładają na sesji rady, sejmiku wyniki kontroli, a organ stanowiący zajmuje stanowisko w formie uchwały.

Kontrolujący powinni jasno ustalić cel – zadanie kontroli, precyzyjnie ustalić stan faktyczny i sporządzić protokół z kontroli. Wnioski pokontrolne przedstawiane są na sesji rady. Dowodami są m. in. dokumenty źródłowe, zeznania świadków, opinie biegłych, czy oględziny. Celem wewnętrznej kontroli jest zapobieganie występowaniu zjawisk niekorzystnych i wskazywanie sposobów zapobiegania nieprawidłowościom w pracy urzędów i jednostek samorządowych. Wyniki kontroli to również cenne źródło informacji o funkcjonowaniu jednostek, wydziałów lub poszczególnych pracowników.

Za prawidłowe zorganizowanie kontroli odpowiada burmistrz, starosta i marszałek. Mogą to być samodzielne stanowiska pracy, a w większych jednostkach samorządowych referaty lub wydziały. Burmistrz, starosta, marszałek podpisuje upoważnienie do kontroli i określa jej zakres. Kontrolujący ma prawo: wstępu do pomieszczeń, wglądu do wszelkich akt (z wyjątkiem tych, które objęte są tajemnicą państwową, służbową, zawodową, itd.), żądania oświadczeń i występowania do burmistrza, starosty czy marszałka o powołanie specjalistów do wykonywania określonych czynności. Ustalenia kontroli pracownik opisuje w protokole. Protokół podpisuje kontroler i kierownik komórki kontrolowanej. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje możliwość zgłaszania zastrzeżeń do konkretnych faktów, które kontrolujący musi zbadać. Ponadto powinien złożyć wyjaśnienia dotyczące stwierdzonych w protokole nieprawidłowości i podać co zamierza uczynić, aby doprowadzić do ich usunięcia.

- Działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi na podstawie kryterium legalności, czyli zgodności z prawem.
- Organ nadzoru wydaje rozstrzygnięcia nadzorcze, w których stwierdza, że akt prawny jest nieważny, gdyż jest sprzeczny z prawem.
- Jednostki samorządu terytorialnego mogą złożyć skargę na rozstrzygnięcia nadzorcze do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

WSPÓŁPRACA I KONTAKTY ZEWNĘTRZNE

DOMINIK GÓRSKI, PRZEMYSŁAW FENRYCH

1. Jaki jest sens włączania obywateli w proces podejmowania decyzji w społeczności lokalnej?
2. Czynnie lub biernie – obywatele zawsze jakoś uczestniczą w tworzeniu lokalnych decyzji – kiedy jednak można mówić o rzeczywistej „partycypacji społecznej”?
3. W jaki sposób organizacje pozarządowe tworzą społeczeństwo obywatelskie?
4. Jakie zasady obowiązują przy dofinansowywaniu działalności organizacji pozarządowych?
5. Kiedy kontakty samorządowe z partnerami zagranicznymi będą owocować konkretnymi osiągnięciami?

Partycypacja społeczna

*„Jakie państwo jest najlepsze?
Takie które uczy nas rządzić się samodzielnie”
– J.W. Goethe (1749 – 1832)*

Co to właściwie jest „partycypacja społeczna” i po co nam ona?

Sformułowanie „partycypacja społeczna”, bądź „partycypacja obywatelska” przyszło do nas z Zachodu, przede wszystkim ze Stanów Zjednoczonych. Bardziej po polsku powiedzielibyśmy „uczestnictwo obywatelskie”. Punktem wyjścia do myślenia o partycypacji jest przekonanie, że udział obywateli w zarządzaniu demokratycznym państwem nie może sprowadzać się wyłącznie do udziału w wyborach. Więcej – konsekwencją ograniczania się tylko do udziału w wyborach jest fatalnie niska frekwencja wyborcza z jednej strony, a zjawiska społecznego niezadowolenia, a nawet buntów i łamania prawa z drugiej.

Partycypacja obywatelska jest to zatem zespół działań i metod uczestnictwa obywateli w określaniu i rozwiązywaniu ich własnych problemów. Dodajmy tu jednak, że nie każdy rodzaj działań politycznych można nazwać partycypacją. Podstawą partycypacji jest uznanie legalności wybranej demokratycznie władzy i partnerstwo władz z grupami i organizacjami mieszkańców.

Efektem stosowania zasad partycypacji społecznej jest trafniejsze rozwiązywanie rzeczywistych problemów społecznych, uniknięcie konfliktów społecznych, wzrost aprobaty obywateli dla działań władzy.

Rozwój kontaktu obywateli z władzą lokalną

Nie każde relacje i kontakty pomiędzy władzą i mieszkańcami nazwać można partycypacją społeczną. Spójrzmy na poniższą tabelkę – pokazuje ona kolejne kroki w rozwoju zasad obywatelskiego uczestnictwa. Kroki, ponieważ partycypacja to działanie

zbiorowe, trzeba się go uczyć stopniowo, a uczyć się musi i władza (także samorządowa), i obywatele.

| | | | | |
|---|----------|--|---|---|
| ↑ | Szczyt | SAMO ZARZĄDZANIE Obywatele załatwiają swoje własne sprawy | Partycypacja Obywatelska | ↑ |
| | Krok IV | | | |
| ↑ | Krok III | PARTNERSTWO Obywatele razem z władzami | Partycypacja Obywatelska | ↑ |
| | Krok II | KONSULTACJE Władza wysłuchuje obywateli | | |
| ↑ | Krok I | ODPOWIEDZI Władza wyjaśnia obywatelom | Brak partycypacji | ↑ |
| | Podstawa | OPOZYCJA Obywatele wyrażają sprzeciw | | |
| ↑ | | INFORMACJA Władza mówi do obywateli | | ↑ |

U podstaw każdego obywatelskiego uczestnictwa musi być **informacja**. Żeby cokolwiek robić, obywatel musi być dobrze poinformowany. Nie chodzi wszakże o ten rodzaj informacji, który znamy także z czasów komunistycznych, gdy władza mówiła do ludu, pouczała swoich poddanych. Chodzi o pełną jawność, przejrzystość działań władzy. Także, a może przede wszystkim, samorządowej. Oczywiście obywatele lub grupy obywateli mogą wyrazić sprzeciw, stanąć w **opozycji** wobec władz. Tyle, że zorganizowane lub nie zorganizowane stwierdzenie, czego obywatele nie chcą, nie jest jeszcze sformułowaniem czego chcą, a tym bardziej wskazaniem drogi do upragnionych rozwiązań. Dlatego reakcją władz jest najczęściej udzielenie **odpowiedzi**, wyjaśnianie – mniej lub bardziej cierpliwe – że musi być tak, jak postanowiła władza. Jeśli władza jest silna – stawia na swoim, jeśli słaba – ustępuje. A problem tak czy inaczej pozostaje. Wszystkie trzy dotąd pokazane kroki są niezbędne (choć muszą być realizowane w określony sposób), gdy chcemy stosować się do zasad partycypacji obywatelskiej, ale nie są jeszcze partycypacją. Pojawiają się przecież – choć w wynaturzony sposób – nawet w państwach totalitarnych.

Partycypacja zaczyna się tam, gdzie władze przed podjęciem decyzji **konsultują** rozwiązanie problemów z obywatelami. Słabość tego etapu polega często na tym, że przedstawiciele władz zwracają się do mieszkańców z prośbą o aprobatę przygotowanego w urzędzie sposobu rozwiązania problemu. Na przykład burmistrz uzna, że szkołę w miejscowości X należy, ze względów ekonomicznych, zlikwidować. I z takim pomysłem zwracają się do rady pedagogicznej i mieszkańców. Na **partnerskim** poziomie współpracy władza i obywatele znajdują się, gdy burmistrz przyjdzie do owej miejscowości i podzieli się swoim kłopotem: oto szkoła jest nierentowna, dzieci mało, w budżecie dziura – zastanówmy się razem, co możemy zrobić i na czym nam w tej dziedzinie najbardziej zależy? Przy dobrej organizacji obywatelskiej dyskusji można wypracować bardzo różne rozwiązania, likwidacja szkoły może, ale nie musi się znaleźć wśród nich... Na szczycie drabiny partycypacji społecznej znajdzie się gmina, która pozwoli np. mieszkańcom osiedla **rządzić się samodzielnie** w granicach, które nie kolidują z interesem mieszkańców innych osiedli. W tej ostatniej sytuacji mieszkańcy w dobrze prowadzonej dyskusji sami określają, co dla nich

stanowi największy problem i w jaki sposób byłoby najlepiej go rozwiązać. Zadaniem władz będzie wspomóc ich w realizacji zadania...

Kto powinien inicjować obywatelskie uczestnictwo?

Różne mogą być rodzaje partycypacji i z różnych stron może wypływać inicjatywa włączania się obywateli w proces podejmowania decyzji.

Indywidualne ↔ kolektywne
Inicjatywa obywatelska ↔ inicjatywa władzy samorządowej

Inicjatorem może być pojedyncza osoba – na przykład radny, dyrektor szkoły, przewodniczący rady osiedla (sołectkiej), lub zespół osób – na przykład stowarzyszenie, zebranie wiejskie, grupa mieszkańców. Będzie to zależało od rodzaju i wagi sprawy, determinacji mieszkańców, ilości czasu, w jakim musi rozstrzygnąć się sprawa. Rozpocząć działania mogą sami obywatele dobrze widzący, co dzieje się w pobliżu ich domów, a mogą władze samorządowe lepiej widzące całość problemów gminy czy powiatu. Istotne jest nie tyle to, kto zainicjuje działania, ile to w jaki sposób zdefiniuje problem na początku, na ile zechce przesądzić o jego końcowym rozwiązaniu, na ile zaczeka, aż rozwiązanie wypracują wspólnie wszyscy zainteresowani sprawą partnerzy.

Radny jako organizator partycypacji obywatelskiej

Spróbujmy prześledzić drogę, jaką powinien przejść radny, gdyby zechciał rozwiązywać problemy metodą partycypacji społecznej.

Inicjatywa

Podjmując inicjatywę, rozwiązać trzeba trzy kwestie zawarte w trzech słowach: problem, zainteresowani, organizacja.

Zacząć trzeba od precyzyjnego określenia **problemu**, który powinien zostać rozwiązany. Podkreślam: określać należy problem, wystrzegać się sugerowania rozwiązania, choćbyśmy mieli najgłębsze przekonanie, że rozwiązanie takie znamy i jest ono oczywiste. Może być tak, że hasło opisujące problem jest bardzo znane i nośne – jak na przykład bezpieczeństwo mieszkańców. Określanie problemu oznaczać będzie sprecyzowanie, na czym polega problem dla różnych grup **zainteresowanych** sprawą bezpieczeństwa mieszkańców dzielnicy. Pewnie o czym innym będzie myślała matka posyłająca małe dzieci do szkoły, o czym innym właściciel sklepiku na rogu, o czym innym lokalne towarzystwo cyklistów, a jeszcze o czymś innym sąsiedzi pijackiej meliny. Ważne, by inicjator zidentyfikował wszystkie zainteresowane problemem grupy. Wreszcie przemyśleć należy **organizację** pracy nad społecznym rozwiązywaniem problemu, opracować kolejność i harmonogram spotkań, ustalić, kto i w jaki sposób będzie w pracach uczestniczył, jakie – poza spotkaniami – działania będą niezbędne, by cały proces zakończył się sukcesem.

Dyskusja

Dyskusję prowadzić należy na wszystkich możliwych poziomach – podczas spotkań z grupami mieszkańców i w spotkaniach indywidualnych, w mediach, przez telefon. Jest niezwykle ważne, by wszyscy uczestnicy tych rozmów byli od początku do końca świadomi ich celu, by cel ten rozumieli, by każda rozmowa kończyła się konkretnymi wnioskami znanymi i uzgodnionymi z wszystkimi uczestnikami dyskusji. Wpłynąć na to pozytywnie może sposób prowadzenia i kolejność działań. Na przykład zanim zorganizujemy duże spotkanie publiczne, warto przeprowadzić serię rozmów indywidualnych i w małych gronach,

by zbudować zespół ludzi myślących podobnie przynajmniej o samej metodzie i celu pracy. Warto w tych dyskusjach posłużyć się fachowością osób potrafiących prowadzić spotkania metodami interaktywnymi, zwracam też uwagę na rozdział *Kontakt z mieszkańcami* w niniejszym opracowaniu.

Decyzja

Aby cały proces miał sens i przyniósł efekt, uczestnicy spotkań i dyskusji muszą widzieć skutki swojego wkładu w działania i decyzje samorządu. Radny, który jest inicjatorem procesu partycypacji społecznej, musi być orędownikiem sprawy i wypracowanych rozwiązań na posiedzeniach komisji, klubów i sesjach rady. Musi zadbać, by jego działania w radzie były skuteczne i widoczne dla obywateli. Skuteczny radny ustalenia przyjęte wspólnie z obywatelami zmieni w uchwałę rady gminy lub decyzję burmistrza. Społeczne poparcie uzyskane w procesie partycypacji z pewnością mu w tym pomoże.

Działanie

Proces partycypacji obywatelskiej nie kończy się na podjęciu decyzji – obywatele mają prawo uczestniczenia w realizacji uchwały rady lub zarządzeniu burmistrza. Będzie to miało charakter obywatelskiego nadzoru, korygowania szczegółów, analizy efektów. Radny może i powinien być w tym ich rzecznikiem i organizatorem procesu.

(Przy opracowaniu tego tekstu korzystano między innymi z wykładów Erica Bermana z Holandii)

Organizacje pozarządowe partnerem samorządu

Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim

Początkiem i podstawą sukcesu samorządnej i demokratycznie zorganizowanej społeczności lokalnej jest aktywność obywatelska mieszkańców. Ta obywatelska aktywność może się przejawiać w różny sposób. Czasem jest aktywnością polityczną i wówczas obywatele tworzą partie polityczne, a te w demokratycznych wyborach wyłaniają władze samorządowe. Czasem jest aktywnością gospodarczą – i wówczas obywatele tworzą spółki, firmy i przedsiębiorstwa. Wszelka inna działalność obywatelska koncentruje się we wspólnotach i organizacjach społecznych, zwanych także organizacjami pozarządowymi. Używa się też dla tej sfery działań społecznych określenia „trzeci sektor”, dla odróżnienia od „pierwszego sektora” – polityki i „drugiego sektora” – gospodarki.

Demokratyczne i obywatelskie społeczeństwo nie może istnieć i rozwijać się bez bogatej sieci organizacji pozarządowych. Ludzie tworzą organizacje dla zaspokajania swoich potrzeb: czasem po prostu hobbistycznych (różne stowarzyszenia kolekcjonerów i miłośników), czasem samopomocowych, edukacyjnych, religijnych, czasem głęboko humanitarnych (organizacje charytatywne). Nierzadko wszystkie te motywy (i jeszcze wiele innych) zlewają się w jedno. Stopniowo obywatelska działalność osób zrzeszonych w organizacjach pozarządowych umacnia w nich świadomość odpowiedzialności za swoje otoczenie i wspólnotę lokalną, tworzą się więzi społeczne, powstaje tkanka społeczeństwa obywatelskiego.

Z punktu widzenia samorządu, a zatem i każdego radnego, ważne jest, że działalność organizacji pozarządowych pozwala na efektywniejsze zaspokajanie potrzeb konkretnych grup mieszkańców dzięki dobremu rozpoznaniu potrzeb i podejmowaniu przedsięwzięć nie obejmowanych przez struktury gminne. Czasem po prostu dlatego, że ludzie potrzebujący

bądź ich bliscy sami biorą sprawy w swoje ręce, sami najefektywniej zdobywają i wykorzystują środki na potrzeby swojego środowiska. Rzecz w tym, że ustawowo odpowiedzialna za zaspokajanie tych potrzeb jest gmina, a sprawne funkcjonowanie organizacji pozarządowych pozwala na istotne odciążenie i efektywniejsze zastąpienie jej w realizacji wielu zadań. Dlatego właśnie wspomaganie organizacji pozarządowych przez samorząd jest realizacją konstytucyjnej zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Reguły tego wspomaganie określa prawo zapisane przede wszystkim w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta domaga się, by współpraca samorządu z organizacjami odbywała się „na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności”. Ustawa żąda także, by samorządy corocznie uchwały plan współpracy z organizacjami.

Organizacje pozarządowe – klient czy partner samorządu?

W słownych deklaracjach organizacje społeczne są zawsze chwalonym partnerem samorządu. W praktyce bywają one traktowane jak uciążliwi klienci, których trzeba się możliwie szybko pozbyć. Bywa, że wartość organizacji pozarządowych oceniana jest na podstawie tego, czy dużo taniej zrobi coś, na co w gminie finansującej ociążała strukturę potrzeba sporo środków. Partnerstwo nie może jednak polegać wyłącznie na oszczędności. Najpierw trzeba zapytać, czy partner zrealizuje zadanie lepiej, trafniej, szybciej – dopiero obok tych pytań można postawić dodatkowe: czy taniej. Partnerstwo polegać też powinno na zapraszaniu organizacji do współpracy przy planowaniu rozwiązywania zadań, ich głos powinien być dobrze słyszany przez lokalnych decydentów już w fazie zastanawiania się nad problemem.

O partnerstwie możemy mówić zarówno w relacjach samorząd–organizacje, jak i w relacjach radny–organizacje. W pierwszym przypadku mówić będziemy o tworzeniu konkretnych struktur współpracy – np. o ogłaszaniu konkursów grantowych, tworzeniu dwustronnych zespołów do rozwiązywania konkretnych problemów, zapraszaniu przedstawicieli organizacji pozarządowych do stałej pracy w komisjach merytorycznych rady. Realizacja zasady partnerstwa przez radnego polegać może na zbliżaniu stron do siebie. Z jednej strony będzie to uczenie działaczy społecznych samorządności lokalnej i wprowadzanie ich w realia samorządowego sprawowania władzy. Z drugiej strony będzie to stałe przekonywanie polityków i urzędników samorządowych do współpracy z organizacjami, do podejmowania korzystnych dla tej współpracy uchwał, do wydzielania w budżecie coraz większych kwot na realizację zadań gminy poprzez organizacje.

Działania na rzecz organizacji pozarządowych

W co najmniej trzech przestrzeniach radny może działać na rzecz organizacji pozarządowych:

1. może wspomagać ich powstawanie, wstępny rozwój oraz systematyczne funkcjonowanie;
2. może zabiegać o korzystne dla obu stron dofinansowanie ich działalności z budżetu gminy;
3. może inicjować i wspomagać ponad-lokalną (regionalną, ogólnopolską, międzynarodową) współpracę organizacji pozarządowych oraz innych instytucji samorządowych i społecznych.

Inkubatory i centra organizacji pozarządowych

Liczba organizacji pozarządowych po 1989 roku stale wzrasta, głównie jednak w dużych miastach. Ciągłe liczba tych organizacji dalece odbiega od standardów krajów wysoko rozwiniętych. Gminie (a także powiatowi) opłaca się istnienie i sprawne działanie organizacji pozarządowych – tak tworzy się społeczeństwo obywatelskie, tak rozwiązuje się wiele problemów społecznych, zanim dotrą one do odpowiedzialnych urzędników i obciążą budżet. Trzeba zatem wspomagać powstawanie i pierwsze kroki nowych organizacji. Potrzebują one na początek dobrej rady prawnej i organizacyjnej, potrzebują na starcie dostępu do telefonu, faksu, poczty elektronicznej, muszą mieć miejsce, gdzie członkowie będą się spotykali i miejsca, gdzie przedstawiciele ich zarządów będą odbywali dyżury. Wszystkim tym może im służyć gmina – albo bezpośrednio przez urząd (to chyba jest jednak gorsze rozwiązanie), albo za pośrednictwem dobrze rozwiniętej i stabilnej organizacji pozarządowej.

Inkubator zakłada pomoc jedynie na starcie – wiele organizacji jednak nigdy nie będzie stać na własny lokal, telefon, komputer itp. Wielu nigdy taka kosztowana baza nie będzie niezbędna. Wartościowym rozwiązaniem jest wówczas gminne centrum organizacji pozarządowych, w którym kilka organizacji wspólnie korzysta z niezbędnych do funkcjonowania dóbr. Także to centrum może być gminne lub powiatowe, a może być tylko przez samorząd wspomagane, a prowadzone przez organizację.

Małe dotacje, granty, kontrakty

Niemal każda gmina jakoś dofinansowuje lokalne organizacje pozarządowe. Ważne, by to dofinansowanie było prowadzone w sposób przejrzysty, by zasady finansowania wykluczały jakąkolwiek możliwość „uznaniowego” i dowolnego traktowania organizacji przez urzędników. Wspomniana wyżej Ustawa o działalności pożytku publicznego przewiduje przede wszystkim jedną drogę dotowania organizacji: otwarty konkurs ofert. Dofinansowane mogą być tylko działania, które są też zadaniem własnym gminy (jest tego ogromnie wiele). Być może warta uwagi jest koncepcja dofinansowywania zawarta w „Szczecińskiej Karcie Współpracy Miasta z Organizacjami Pozarządowymi”. Karta – jest to uchwała rady miasta z 11 października 1999 roku (później nowelizowana kilkakrotnie) – przewiduje obecnie dwa rodzaje dofinansowania działalności organizacji:

| | |
|---------------------|---|
| MAŁE DOTACJE | MAJĄ ONE FINANSOWAĆ LUB DOFINANSOWYWAĆ MAŁE, KRÓTKOTRWAŁE PROJEKTY W KWOCIE NIE PRZEKRACZAJĄCEJ 3000 EURO. PROJEKT MUSI BYĆ WAŻNY DLA MIASTA. |
| KONTRAKTY | MIASTO MOŻE ZAWIERAĆ Z NAJBARDZIEJ DOŚWIADCZONYMI ORGANIZACJAMI KONTRAKTY. KONTRAKT OZNACZA, ŻE MIASTO PRZEKAZUJE REALIZACJĘ WŁASNEGO USTAWOWEGO ZADANIA O DUŻYM ZNACZENIU SPOŁECZNYM NA ORGANIZACJĘ POZARZĄDOWĄ LEGITYMUJĄCĄ SIĘ DUŻYM DOŚWIADCZENIEM WRAZ Z KOMPETENCJAMI I FINANSOWYM ZABEZPIECZENIEM TEGO PRZEDSIĘWZIĘCIA. W TAKIEJ SYTUACJI DO ORGANIZACJI MOŻE PRZEJŚĆ DO 100% ŚRODKÓW NA WYDATKI ZWIĄZANE Z KONTRAKTEM, A KWOTA MUSI BYĆ ZAWSZE WYŻSZA NIŻ 3000 EURO. |

Z pewnością zadaniem radnego jest sprawdzanie, czy finansowe relacje między gminą a organizacjami pozarządowymi są zgodne z interesem społecznym.

Samorząd, organizacje i ich współpraca zagraniczna

Korzystna dla gminy będzie każda mądra współpraca lokalnych organizacji z organizacjami z innych krajów. To jest promocja gminy, to jest otwarcie na świat i na ciekawe pomysły rozwiązywania problemów społecznych. Nierzadko bywa i tak, że kontakty działaczy społecznych prowadzą do kontaktów gospodarczych, a miłośnicy – na przykład – wędkarstwa z różnych krajów okazują się także inwestorami... Małe organizacje mogą mieć jednak trudności w znalezieniu partnerów, może im brakować środków na spotkania i działania partnerskie. Wydaje się sensowne inicjowanie i wspomaganie kontaktów zagranicznych organizacji przez gminy. Szczególnym rodzajem tego wspomagania będzie samorządowe partnerstwo w projektach pisanych przez organizacje i wysyłanych do funduszy europejskich. Projekt zyskuje u sponsora na wiarygodności, samorząd ma wpływ na prospołeczny kształt projektu, projekt pomaga rozwiązać lokalne problemy, no i wreszcie – na końcu, lecz nie najmniej ważne – do gminy wpływają pieniądze...

Współpraca zagraniczna

Stowarzyszenia międzynarodowe

Samorzady od swojego powstania w III Rzeczypospolitej zaczęły bardzo szybko nawiązywać kontakty i współpracę nie tylko z innymi samorządami w kraju, ale również z zagranicy i to często nawet z bardzo odległe położonymi. Aktywność ta odbywała się bardzo spontanicznie, a ustawa regulująca przystępowanie do międzynarodowych lokalnych lub regionalnych zrzeszeń pojawiła się dopiero w roku 2000 (ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych). Na przystąpienie polskiej jednostki samorządu terytorialnego do międzynarodowego zrzeszenia (np. Związek Miast Bałtyckich, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych) musi, po przyjęciu przez właściwą radę odpowiedniej uchwały, wyrazić jeszcze zgodę minister spraw zagranicznych RP. Przystąpienie takie nie może łączyć się z przekazaniem na rzecz międzynarodowego podmiotu ani nieruchomości lub praw majątkowych, ani wykonywania zadań publicznych spoczywających na tej jednostce. Zmiana celów lub zasad działania zrzeszenia wymaga powtórzenia tej procedury. Do statutowych ciał zrzeszenia deleguje się swoich przedstawicieli.

W Europie, na terenach przygranicznych, tworzone są specyficzne struktury współpracy transgranicznej, o nazwie *euromregion*, w których uczestniczą samorzady z dwóch, a czasem większej liczby państw ze sobą sąsiadujących. Celem jest tu głównie wzajemne poznawanie się sąsiadów różnych narodowości, zmniejszanie ewentualnych napięć, wyrównywanie dysproporcji, wspólne dbanie o środowisko naturalne, wspólne ubieganie się i realizowanie międzynarodowych projektów rozwojowych itp., a wszystko to po to, by łagodzić niekorzystne skutki istnienia granic. Wzdłuż polskich granic lądowych i wybrzeża Morza Bałtyckiego rozlokowanych jest 15 euromregionów (Pomerania, Pro Europa Viadrina, Szprewa-Nysa-Bóbr, Nysa, Puszcza Białowieska, Glacensis, Pradziad, Śląsk Cieszyński, Silesia, Beskidy, Tatry, Karpaty, Bug, Niemen, Bałtyk), które powstawały od roku 1991. Dwa z nich (Pomerania i Bałtyk) mają partnerów także wśród krajów nadbałtyckich. W procesie integracji europejskiej euromregiony stanowią swoisty pomost. Taką rolę odgrywały w Europie Zachodniej, Północnej i Południowej na przełomie lat 60-ych i 70-ych i tak jest od początku lat 90-tych wzdłuż granic krajów Europy środkowej i Wschodniej, zwłaszcza na granicach między państwami członkowskimi UE i kandydującymi do Unii.

Współpracę z zagranicznymi samorządami można również prowadzić bez przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Wtedy przyjmuje ona najczęściej bardzo popularną formę współpracy dwustronnej (synonimy - bilateralnej, siostrzanej, bliźniaczej) lub wielostronnej (synonim – multilateralnej), krótko- (np. w celu realizacji konkretnego projektu międzynarodowego) lub długoterminowej. Gminy, powiaty czy województwa z różnych państw, uznając za celowe podejmowanie wzajemnej współpracy i wymianę doświadczeń, formalizują to w zapisach umowy. Zawarcie formalnej umowy o współpracy z samorządem z innego państwa wymaga podjęcia uchwały przez radę. Określone zostają w niej zwłaszcza cele, dziedziny i formy współpracy partnerów.

Komu służą kontakty zagraniczne?

Trudno wyobrazić sobie współpracę dwóch samorządowych partnerów z miast (gmin, powiatów, województw/regionów) z różnych państw bez wzajemnych wizyt władz samorządowych, oficjalnych spotkań i przemówień, formalnej umowy. Nie powinno się jednak na tym kończyć, co niestety się zdarza. Oficjalne umowy i kontakty władz (wójta, przewodniczącego rady, radnych, urzędników) powinny prowadzić do wypracowania takich dziedzin i form współpracy, które przyniosą wzajemne poznanie się i wymianę doświadczeń oraz inne rodzaje obopólnych korzyści dla możliwie jak najszerszego kręgu nawiązujących współpracę wspólnot samorządowych. Działania powinny być przenoszone na poziom najniższy i odbywać się pomiędzy szkołami, klubami, organizacjami mieszkańców, instytucjami. Możliwości jest wiele, a i środki finansowe na taką współpracę mogą pochodzić w znaczącej mierze spoza budżetu samorządu. Dopiero wtedy kontakty zagraniczne, które prowadzą władze samorządowe, będą rozumiane i akceptowane przez mieszkańców oraz zaczną przynosić rzeczywiste korzyści. Warunkiem jest oczywiście możliwość wzajemnego komunikowania się partnerów współpracy. W tym momencie widać, jak potrzebna i ważna jest powszechna znajomość języków obcych.



- W społeczności lokalnej tkwi ogromny potencjał pozwalający na zaspokojenie większości potrzeb i rozwiązanie niemal wszystkich problemów. Partycypacja społeczna (konsultacje, partnerstwo oraz samo zarządzanie) umożliwia uruchomienie tego potencjału, a jej inicjowanie i organizacja mogą być najefektywniejszą formą realizacji mandatu radnego.
- Społeczeństwo obywatelskie jest nie do pomyślenia bez kreatywnych organizacji pozarządowych, rozwiązujących problemy ludzkie najtrafniej i najbardziej gospodarnie. Organizacje pozarządowe powinny być partnerem samorządu w zaspokajaniu lokalnych potrzeb.
- W interesie samorządu i społeczności lokalnej jest wspomaganie miejscowych organizacji pozarządowych. Zasady tego wspomagania określa *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* oraz prawo miejscowe.
- Współpraca międzynarodowa samorządów powinna być prowadzona głównie na poziomie organizacji i instytucji lokalnych np. szkół, klubów, teatrów, zespołów.

ETYKA W SAMORZĄDZIE

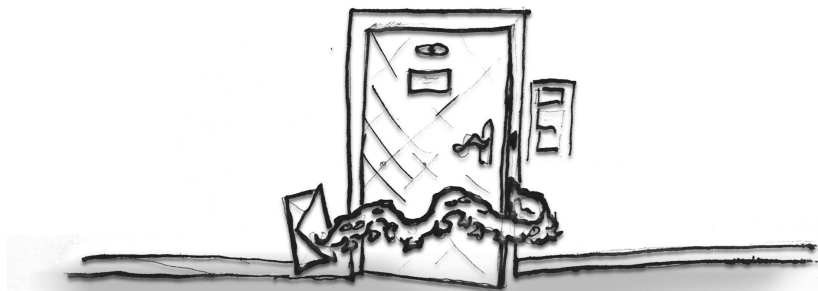
PRZEMYSŁAW FENRYCH, GRAŻYNA KOPIŃSKA

1. Czego powinien unikać radny, czy pracownik samorządowy, aby nie być podejrzanym o korupcję, czy zachowania nieetyczne?
2. Jaką rolę w zabezpieczeniu się przed wystąpieniem zagrożeń korupcyjnych może odgrywać fakt przyjęcia Kodeksu Etycznego przez radnych i pracowników urzędu samorządowego?
3. Jakie są praktyczne metody zabezpieczania się przed wystąpieniem korupcji w samorządach?
4. W jaki, nie moralizatorski, sposób można przeciwstawiać się korupcji w urzędach?

Radny i urzędnik samorządowy – osoby pełniące funkcje publiczne

Radny to osoba, której zaufali wyborcy, uważając, że najlepiej będzie reprezentowała ich interesy w radzie gminy. Pełnienie funkcji radnego niesie ze sobą wiele przywilejów, ale także zobowiązań. Urzędnicy samorządowi, zwłaszcza ci pełniący funkcje kierownicze, podobnie jak radni uważani są za osoby pełniące funkcje publiczne. Oczekuje się, że takie osoby będą prezentowały nie tylko wysoki poziom profesjonalizmu, ale też zawsze będą postępowały etycznie, tak aby swoim postępowaniem nie podważały zaufania do funkcji, czy urzędu, jaki pełnią. Dobro społeczności, którą reprezentują, będą stawiały ponad dobro osobiste.

Osoby pełniące funkcje publiczne korzystają z przywilejów, ale poddane są również licznym ograniczeniom. Ograniczenia te tworzone są głównie w celu uchronienia tych osób od podejrzeń o korupcję i od znalezienia się w sytuacji konfliktu interesu prywatnego i publicznego.



Radni i urzędnicy samorządowi narażeni są na korupcję, gdyż dysponują dobrem publicznym (majątkiem gminnym, dostępem do miejsc pracy, do informacji). A korupcja to „nadużywanie urzędu publicznego do osiągnięcia prywatnych lub osobistych korzyści”. Przez

korzyści prywatne rozumiemy korzyści firmy, stowarzyszenia, ugrupowania politycznego związanego z osobą pełniącą urząd publiczny, a osobiste – swoje i swoich bliskich. Korzyści te mogą przybierać formę pieniężną lub rzeczową, ale nie tylko, może to być np. załatwianie intratnych posad, zleceń lub umożliwianie dostępu do ważnych, ogólnie niedostępnych informacji, krewnym lub znajomym osoby sprawującej publiczny urząd.

Ograniczenia ustawowe dotyczące radnych i pracowników samorządowych

Ograniczenia ustawowe dotyczące radnych

Część ograniczeń obowiązujących radnych i urzędników samorządowych zapisana jest w ustawach i kodeksach. Zaczniemy od przepisów prawa obowiązujących radnych, których przestrzeganie uchroni radnego przed podejrzeniem o korupcję lub stwarzaniem sytuacji korupcyjnej.

- Radnym nie może być osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne.
- Radnego nie wolno zatrudniać w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat.
- Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.
- Radny nie może wykonywać pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. umowy o dzieło, umowy zlecenia, umowy agencyjnej) zawartej z wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta w gminie, w której uzyskał mandat.
- Radny nie może podejmować dodatkowych zajęć oraz otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez niego mandatu radnego. Przez zajęcie dodatkowe należy rozumieć jakąkolwiek czynność nie związaną z wykonywaniem mandatu. Darowizną jest – zgodnie z Kodeksem cywilnym – bezpłatne świadczenie na rzecz obdarowanego kosztem majątku darczyńcy.
- Radny nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.
- Radny nie może posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.
- Radny nie może powoływać się na swój mandat w związku z podjętym dodatkowym zajęciem bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.
- Radni i ich małżonkowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych.
- Radny zobowiązany jest do złożenia co rok oświadczenia o swoim stanie majątkowym (w tym majątku objętego współwłasnością małżeńską) oraz oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez jego małżonka na terenie gminy, w której uzyskał mandat. Oświadczenia są jawne, z wyjątkiem informacji dotyczącym adresu i położenia nieruchomości itp. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność karną.
- Radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

- Nie można łączyć mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody. Można być radnym tylko jednej rady.
- Mandatu radnego nie można również łączyć: ze stanowiskiem prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli regionalnej izby obrachunkowej, z członkostwem w samorządowym kolegium odwoławczym, z pełnieniem obowiązków sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej.
- Wysokość diet przysługujących radnym jest zależna od wielkości gminy, ale nie może przekroczyć półtorakrotnej kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej.

Zarówno radni, jak i pracownicy samorządowi (z wyjątkiem pracowników pełniących wyłącznie czynności usługowe) jako funkcjonariusze publiczni podlegają przepisom Kodeksu karnego. Najważniejsze przepisy Kodeksu karnego mające zapobiegać korupcji to: art. 228 (dotyczy sprzedajności urzędniczej, łapówkarstwa biernego), art. 229 (łapownictwa czynnego), art. 230 (protekcjonizmu) i art. 231 (nadużycia władzy). Zarówno radny, jak i urzędnik samorządowy popełniający te przestępstwa podlegają stosownym karom.

Ograniczenia ustawowe dotyczące pracowników samorządowych

Przejdźmy obecnie do przepisów prawa obowiązujących pracowników samorządowych. Pracownikami samorządowymi są również wójt, burmistrz i prezydent miasta, czyli funkcjonariusze wybierani w wyborach bezpośrednich. *(Wszędzie poniżej, gdy używamy określenia „wójt” oznacza ono także burmistrza i prezydenta miasta).*

- Wójtem nie może być osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne.
- Funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, zatrudnieniem w administracji rządowej, oraz pełnieniem mandatu posła lub senatora.
- Wójt nie może podejmować dodatkowych zajęć oraz otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez niego funkcji wójta.

Pracownik samorządowy zostaje wyłączonej od udziału w sprawie w sytuacjach mogących budzić wątpliwości co do jego bezstronności. Sytuacje takie zachodzą np. wtedy, gdy: pracownik ten jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki, sprawa dotyczy jego małżonka oraz krewnych i powinowatych, chodzi o sprawę, w której pracownik ten brał udział w wydawaniu zaskarżonej decyzji w niższej instancji lub o sprawę, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Pracownik samorządowy nie może zasiadać w komisjach przetargowych lub wykonywać innych czynności związanych z postępowaniem o zamówienia publiczne, jeżeli oferenci pozostają z nim w związku małżeńskim lub są jego krewnymi, jeżeli minęło mniej niż trzy lata od momentu, kiedy pozostawał w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem, oraz jeżeli pozostaje z oferentem w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Pracownik samorządowy występujący w imieniu ogłaszającej przetarg jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności podlegających wyłączeniu.

- Pracownik samorządowy nie może być radnym gminy, w której pracuje.

- Małżonkowie, krewni, oraz powinowaci pracownika samorządowego nie mogą być zatrudnieni w tym samym urzędzie, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości, tzn. gdy jeden z krewnych lub powinowatych jest bezpośrednim przełożonym drugiego.
- Pracownicy samorządowi pełniący funkcje zarządcze czyli wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta zobowiązani są do pisemnego poinformowania o zatrudnieniu małżonka na terenie „swojej” jednostki samorządu terytorialnego lub zmianie przez niego stanowiska służbowego. To samo dotyczy zawieranych przez te osoby umów cywilnoprawnych z organami jednostek samorządu terytorialnego.
- Pracownicy samorządowi nie mogą wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Dotyczy to dodatkowych zajęć urzędników zarówno o charakterze zarobkowym, jak i niezarobkowym. Pracownik ma obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, w którym określi jej charakter. Niezłożenie takiego oświadczenia w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia powoduje odpowiedzialność dyscyplinarną. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 par. 1 Kodeksu karnego.
- Pracownicy samorządowi pełniący funkcje zarządcze zobowiązani są do składania co roku oświadczenia o stanie majątkowym, które zawiera dane dotyczące ich majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenia są jawne. Podanie nieprawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność karną.
- Pracownik samorządowy jest obowiązany na żądanie osoby upoważnionej do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy złożyć oświadczenie o stanie majątkowym.
- Pracownicy samorządowi pełniący funkcje zarządcze nie mogą: być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnieni lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub bezinteresowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, (z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych), być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie i formie gospodarstwa rodzinnego).
- Wójt, zastępca wójta, skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących, mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

Kodeksy etyczne

Część ograniczeń obowiązujących radnych i urzędników samorządowych zapisana jest w ustawach i kodeksach, jest to minimum obowiązujące wszystkich, ale nie jest jednak wystarczające. Można zachować się tak, że nie złamie się litery prawa, a mimo to narazi na szwank zaufanie wyborców, mieszkańców.

Wyobraźmy sobie taką sytuację: w naszym mieście przedsiębiorca buduje nowy, luksusowy dom wielorodzinny. Sprzedał już większość mieszkań. Któregoś dnia przychodzi do radnego cieszącego się dużym poparciem społecznym i proponuje mu zakup mieszkania po cenie rynkowej. Mówi: - „zapłaci pan tak jak każdy, uczciwą cenę, żadnych zniżek. Ale ponieważ wiem, że jest pan człowiekiem niezamożnym, nie musi mi pan płacić całości przed wprowadzeniem się do mieszkania. Może pan je spłacać w 5 lat, w ratach. Zależy mi, aby w moich domach mieszkali ludzie ogólnie szanowani, na stanowiskach”. Czy radny powinien skorzystać z tej propozycji? Przecież nie złamie prawa, zapłaci taką samą cenę jak inni mieszkańcy. Ale czy na pewno? Czy inni mieszkańcy tego miasta też mogą rozłożyć spłatę długu za mieszkanie w tym domu na 5 lat? Czy radny nie dostał tej korzystnej propozycji właśnie dlatego, że pełni funkcję radnego? Za kilka miesięcy ten przedsiębiorca przyjdzie do gminy, będzie stawał do przetargu na zakup placu pod budowę kolejnego domu. Nawet jeśli on i radny będą zachowywać się bardzo uczciwie, nie będą wykorzystywać przedsiębiorcy znajomości z radnym, a radny poczucia wdzięczności do przedsiębiorcy, to i tak atmosfera nie będzie dobra. Mieszkańcy będą mieli prawo myśleć, że przedsiębiorca ma specjalne względy w gminie, bo w jego domach mieszkają radni, którzy kupili mieszkania na innych warunkach niż reszta, którzy są mu coś winni. Czy było warto? Uczciwy przedsiębiorca, dbający o dobre imię firmy, nie powinien składać tego typu propozycji osobie publicznej, przedstawicielowi władzy. Radny nie powinien korzystać z tego typu okazji, aby swoim nierozważnym zachowaniem nie podważać zaufania obywateli do siebie i do pełnionej funkcji.

Aby mieć pewność, jak w takich sytuacjach „na pograniczu” się zachować, grupy osób pełniących mandat społeczny (np. posłowie czy radni) i zawody szczególne, zawody zaufania publicznego tworzą kodeksy wewnętrzne, często zwane kodeksami etycznymi. Czasem są one spisane, czasem są tylko zwyczajowe. Zawsze stawiają one wymagania wyższe niż w aktualnie obowiązującym prawie. Kodeksy takie tworzone są przez samych członków tych środowisk w najlepiej pojętym interesie własnym. Członkowie tych grup chcą przekazać swoim klientom czy wyborcom, że rozumieją wyjątkowość przyjętych przez siebie obowiązków i że chcą je wykonywać z największą starannością. W kodeksach tych mówią - chcę być osobą godną waszego zaufania; obiecuję zachowywać się tak a tak i jeśli przyrzeczeń tych nie dochowam, możecie mnie uznać za osobę niewiarygodną.

Zachęcam, aby rady oraz urzędy samorządu terytorialnego tworzyły swoje kodeksy etyczne i informowały o nich jak najszerszej wyborców. Zachowania takie, podjęte w celach niekoniumkturalnych, budują zaufanie do władz. O tym, co znajdzie się w takim kodeksie, zadecydują tworzący go.

Jeśli chodzi o Kodeks Radnego, proponuję, aby znalazły się tam między innymi takie zapisy jak:

- radny zobowiązuje się być aktywnym w informowaniu wyborców o aktualnych i planowanych pracach rady i komisji,
- radny promuje inicjatywy służące większej jawności działania urzędu i sprawowania władzy przez radę,
- wszystkie ważniejsze decyzje rady podejmowane są w wyniku głosowania imiennego,
- radny zobowiązuje się nie przyjmować żadnych prezentów od osób innych niż najbliższa rodzina,

- w razie wszczęcia przeciwko radnemu postępowania przygotowawczego (karnego) dotyczącego przestępstwa ściganego z urzędu, zobowiązuje się on zawiesić swój mandat aż do rozstrzygnięcia sprawy.

Jeśli chodzi o Kodeks Pracownika Samorządowego, to sądzę, że warto oprzeć go na Kodeksie Etyki Służby Cywilnej. Oto niektóre szczególnie proponowane zapisy:

- pracownik samorządowy zawsze przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska,
- pracownik samorządowy jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków,
- pracownik samorządowy nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi,
- pracownik samorządowy nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą,
- pracownik samorządowy szanuje prawo obywateli do informacji,
- pracownik samorządowy nie manifestuje publicznie poglądów i sympatii politycznych,
- pracownik samorządowy dystansuje się od wszystkich wpływów i nacisków politycznych, które mogą prowadzić do działań stronnicych.

W niektórych państwach, w urzędach administracji publicznej powołuje się specjalne stanowisko „doradcy etycznego”. Do osoby takiej, cieszącej się zaufaniem pracowników danej instytucji, może zgłosić się każdy, kto ma wątpliwości, jak powinien postąpić w sytuacji nieokreślonej jasno regulaminami i prawem.

Pełniąc funkcję radnego czy pracownika samorządowego, pamiętajmy zawsze, że jesteśmy poddani szczególnie surowej ocenie obywateli. Mają oni do tego prawo, gdyż powierzyli nam w zarząd część swojego mienia i część ważnych decyzji co do przyszłości swojej i swoich najbliższych. Zróbmy wszystko, aby ich nie zawieść. Jest nadzieja, że oni przedłużą swoje zaufanie do nas.

Przejrzysty samorząd – kształtowanie struktury, procedur i obyczajów

Trzy drogi walki z korupcją w administracji

Korupcja jest zjawiskiem wszechstronnie niszczącym, fatalne efekty są widoczne zarówno w zdeprawowanych obyczajach społecznych, postępującym i beznadziejnym ubóstwie, nieprzekraczalnych w tej sytuacji barierach rozwojowych, odpływie od społecznej aktywności najaktywniejszych, a zarazem uczciwych jednostek i osobowości. Kraje i społeczności, w których korupcja jest zjawiskiem powszechnym, nie rozwijają się, a w najlepszym razie ich rozwój jest mocno spowolniony. Korupcji trzeba przeciwdziałać i jest to możliwe – początkiem musi być stałe przeciwdziałanie pogładowi, iż korupcja jest nieprzewidywalna. Przeciwdziałanie korupcji dokonywać się powinno drogą działań wszechstronnych, różnorodnych, obejmujących swoim zakresem zarówno osoby mogące ulec pokusie korupcji (biernej i czynnej), jak i ich otoczenie, które swoją biernością tworzy atmosferę przyzwolenia. Zwalczać należy zarówno tę wielką korupcję, w której wielomilionowe afery niszczą całą polską gospodarkę i politykę, jak i tę małą, która za oczywistość bierze „danie w łapę kanarowi”, zamiast płacenia normalnego mandatu. Tworzenie przejrzystego, etycznego i efektywnego samorządu dokonać się może jedynie przez równoczesne działanie wielu podmiotów: ustawodawców, instytucji systemu sprawiedliwości, administracji, podmiotów kształtujących opinię publiczną.

Trzy drogi przeciwdziałania korupcji wykorzystywane muszą być równocześnie. Drogę pierwszą nazwijmy **prawną**: trzeba stworzyć dobre antykorupcyjne prawo, stworzyć sytuację nieuchronności kary w przypadku korupcji, a zatem podwyższać sprawność policji, prokuratury, sądownictwa. Drugą drogę nazwać można **organizacyjną**: każe ona budować przejrzyste struktury i procedury, w których korupcja jest niemożliwa lub bardzo utrudniona jasnością i jednoznacznością przepisów oraz procedur. Drogę trzecią nazwałbym **edukacyjną** lub **społeczną**: sprowadza się ona do podejmowania ustawicznie wielkiej publicznej dyskusji na temat etyki i efektywności w administracji, na wprowadzaniu problematyki etycznego zarządzania do szkół, do kościelnej katechezy, do publicystyki we wszelkich rodzajach mediów. Konieczne są wszystkie trzy drogi działania. Warto jednak poczynić ciekawe spostrzeżenie: najniższa korupcja jest w krajach, w których dominującą rolę odgrywa trzecia z wymienionych wyżej dróg. Od 2002 roku szereg podmiotów (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Gazeta Wyborcza, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja Stefana Batorego, Centrum Edukacji Obywatelskiej) prowadzi Akcję „Przejrzysta Polska”, koncentrując się na drugiej i trzeciej drodze. Zadaniem Akcji jest budowa etycznego samorządu, etycznej infrastruktury w urzędzie jako naturalnej przestrzeni dla jego rozwoju.

Infrastruktura etyczna w urzędzie

W literaturze pojawiło się nowe określenie: **infrastruktura etyczna** w urzędzie. Chodzi w nim o taką organizację pracy urzędu, taki system wspomaganie działań dobrych i odrzucania działań nagannych, który sprzyja zachowaniom etycznym w sposób niejako naturalny. Twórcy tego określenia wychodzą z założenia, że choć ostatecznie sposób zachowania każdego człowieka jest wynikiem jego autonomicznego wyboru, jednak dobrze pod względem etycznym zorganizowana instytucja sprzyja dobrym wyborom każdego pracownika, z kolei instytucja zła pod tym względem ułatwia samousprawiedliwianie nieetycznych zachowań. W tej pierwszej nawet osoba o złych przyzwyczajeniach raczej zachowa się przyzwoicie, w tej drugiej nawet osoba uczciwa będzie miała trudności z zachowaniem się wiernie wobec swoich, etycznie właściwych, zasad. Na infrastrukturę etyczną składa się szereg bardzo rozmaitych czynników, które z uwagi na funkcje najczęściej grupowane są w trzech obszarach określanych jako **zarządzanie**, **wspieranie** oraz **kontrola**.

Zarządzanie. Punktem wyjścia dla tego obszaru jest uznanie, że etyczne zachowanie w urzędzie jest zjawiskiem, które trzeba w świadomy sposób kształtować i koordynować. To nie jest tak, że każdy wie, jak się etycznie zachować w każdej sytuacji. Trzeba wypracowywać standardy etyczne instytucji, trzeba uczyć, trzeba opracowywać stosowne materiały, trzeba organizować doradztwo itd. Wszystko to wymaga koordynacji, a na początku woli politycznej zarządu instytucji – w samorządzie wójta (burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka) i rady. Konieczne jest także tworzenie etycznych warunków pracy w służbie publicznej. Na czele tej sfery stoi polityka kadrowa w urzędzie począwszy od czytelnych zasad i kryteriów rekrutacji pracowników, poprzez zasady awansowania z uwzględnieniem kryteriów etycznych, do podejmowania kroków dyscyplinarnych w przypadku wykroczeń etycznych. Niezwykle ważne wydaje się tutaj wyróżnienie stanowisk pracy szczególnie narażonych na pokusę korupcji i innych zachowań nieetycznych. Zarządzanie obejmuje także takie urządzenie samego urzędu i miejsc spotkań urzędników z interesantami, które szanują godność pracujących i spotykających się osób.

Wspieranie. Tu punktem wyjścia jest przyjęcie, że większość osób chce zachowywać się etycznie, czasem jednak ma kłopoty z oceną sytuacji, ma trudności z rozwiązaniem dylematów etycznych w konkretnych sytuacjach. Im służyć ma dyskusja nad kodeksami etycznymi (piszemy o nich powyżej), dyskusja oddolna, nie narzucona przez kierownictwo urzędu. Analiza wdrażania Akcji „Przejrzysta Polska” wskazuje, że proces dyskusji nad

kodeksem jest ważniejszy niż sam końcowy tekst – oto okazuje się, że o sprawach urzędowania można i należy rozmawiać także językiem etyki, że to nie jest tylko organizacja, technika i prawo. Funkcję wspierającą mają mieć także pojawiające się stopniowo w urzędach komisje ds. etyki i osoby mające analizować działanie urzędu z punktu widzenia etyki, a w razie potrzeby w tej dziedzinie doradzać szefostwu i pracownikom.

Kontrola. Początkiem kontroli są klarowne zasady i ramy prawne, znane wszystkim, których mają dotyczyć. Ramy te powstawać mogą zarówno poza urzędem (ustawy, rozporządzenia ministerialne), jak i w samym urzędzie (kodeksy postępowania, regulaminy, zarządzenia). W sferze kontroli swoje miejsce powinna mieć także aktywność obywatelska – to nie jest tak, że obywatele mają wpływ na urząd tylko w czasie wyborów. W interesie samorządu jest stworzenie sytuacji, w której jasno widać źródła decyzji władz, w której obywatele na bieżąco mogą obserwować, jak podjęte decyzje są realizowane. Tyle, że obyczaj i umiejętność partycypacji obywatelskiej jest umiejętnością, której obywatele trzeba stopniowo nauczyć. Zwłaszcza po dziesięcioleciach państwa totalitarnego.

Budowa etycznego samorządu

W Akcji „Przejrzysta Polska” nie ma moralizowania. Jest próba budowania samorządu w oparciu o zasady wyrastające z koncepcji dobrego – zatem sprawnego i etycznego – rządu. Autorzy Akcji sformułowali tych zasad sześć. Są to po kolei: zasada przejrzystości, braku tolerancji dla korupcji, partycypacji społecznej, przewidywalności, fachowości i rozliczalności. **Zasada przejrzystości** mówi o takiej organizacji pracy urzędu, w którym przeciętny obywatel nie czuje się zagubiony, ale bez trudu wszystko znajduje i rozumie. Tworzy się zatem jasno sformułowane karty usług, oznakowuje czytelnie urząd, tworzy serwisy dla mass mediów itp. **Zasada braku tolerancji dla korupcji**, to przede wszystkim spojrzenie do wewnątrz: działanie edukacyjne urzędników i radnych wobec siebie, rozeznawanie jakie zachowania są dobre, a jakie złe i kategoryczne odrzucanie nieuczciwych. Zadania w tej zasadzie każą budować kodeksy etyczne urzędników i radnych; dokumenty, w których sami zainteresowani zapiszą, jak chcą postępować, a wyniki swego wspólnego namysłu ogłaszają mieszkańcom. **Zasada partycypacji** pomaga obywatelom wejść w życie publiczne tak, by mieli realny wpływ na to, co się w ich otoczeniu dzieje. Trzeba sprzyjać samoorganizacji społeczności lokalnej, wspomagać organizacje pozarządowe. **Zasada przewidywalności** z kolei pomaga w dostosowaniu planów indywidualnych i środowiskowych do znanych planów władz lokalnych. W gminie musi być strategia rozwoju, także w wersji napisanej językiem zrozumiałym dla zwykłych ludzi, nie tylko fachowców. Wreszcie **zasada fachowości** każe zatrudniać fachowców, a nie krewnych i znajomych wójta, a potem dbać o ich zawodowy rozwój. Konieczne jest zatem z jednej strony opracowanie czytelnych procedur zatrudniania pracowników, z drugiej wypracowanie sprawnego systemu podnoszenia urzędniczych kwalifikacji. Na koniec **zasada rozliczalności** pozwala wszystkim zainteresowanym obserwować, co dzieje się z publicznymi pieniędzmi. Najbardziej widocznym efektem są w tej mierze publikowane w samorządowych witrynach internetowych budżety oraz proste broszurki „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?”, trafiające do wszystkich gospodarstw domowych w gminie.

Jak zatem widać, budowanie etycznego samorządu nie polega na gadaniu o etyce. Polega na budowaniu przejrzystych struktur, reguł i obyczajów.

Rezultaty Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska”

Akcja Społeczna „Przejrzysta Polska” jest jednym z wielu realizowanych obecnie w Polsce projektów zmierzających do poprawy działalności polskich samorządów. To dobrze –

działań takich musi być wiele, musi je prowadzić wiele podmiotów. Wyróżnia Akcję jej masowy zasięg i jej efektywność. Akcja realizowana była w latach 2004-2006 w całym kraju w trzech etapach: etap pierwszy, pilotażowy zrealizowany był w 16 samorządach (15 gmin i 1 powiat), każdy z innego województwa. Pracownicy wybranych urzędów podnieśli kwalifikacje podczas 9 sesji szkoleniowych i 160 konsultacji eksperckich, jednak głównym efektem było sprawdzenie w praktyce działania sześciu wyżej opisanych zasad, dokonanie ewaluacji procesu wdrażania. W efekcie ogłoszono drugi etap, akcję masową. Okazała się istotnie masowa – do udziału zgłosiło się w całej Polsce niemal 800 samorządów, ponad 30% wszystkich! W samorządach tych wdrożono łącznie ponad 4000 działań. Certyfikat uczestnictwa w Akcji otrzymało ostatecznie 426 samorządów, co oznacza, że Akcja nie była pozorna, nie było łatwo zrealizować zadania wynikające z Akcji, niemal połowa odpadła. W 426 urzędach wisi obecnie charakterystyczny przejrzysty dyplom uczestnictwa w Akcji, a to nie tylko ozdoba. To świadectwo, że w urzędach tych funkcjonują „karty usług”, przedyskutowany został „kodeks etyczny”, uzgodnione zostały na nowo zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi, mieszkańcy mają szansę dobrze znać plany rozwoju swego obszaru, pracownicy są zatrudniani i oceniani wg przejrzystych zasad, wreszcie – na końcu, ale przecież nie najmniej ważne – mogą w prostej broszurce poznać budżet swej gminy lub powiatu. Trzeci etap był kontynuacją – zawierał tylko trzy zadania obligatoryjne, z reguły dotyczące monitoringu i ewaluacji zadań wdrażanych w etapie pierwszym. Zainteresowanie samorządów kontynuacją było dużo mniejsze. Zgłosiło się ok. setki uczestników...

Z pewnością nie jest tak, że rozwiązane zostały wszystkie problemy, a polska samorządność skrzy się teraz etyczną przejrzystością. Czekają jeszcze ogromy prace, a zapewne rezultatów w pełni satysfakcjonujących nie osiągnie się nigdy. Ale zrobiono wiele, pokazana została droga.

- Radni oraz pracownicy samorządowi mają w pewnych dziedzinach życia publicznego duże uprawnienia, np. decydują o podziale części pieniędzy publicznych. Naturalnym jest, że tego typu osoby muszą podlegać ostrzejszym niż zwykli obywatele ograniczeniom, np. co do ochrony ich prywatności. Ograniczenia te, wprowadzone ustawowo, mają zapobiegać wystąpieniu zjawisk korupcyjnych.
- Nie wszystko da się skodyfikować. Są zachowania, które nie łamią przepisów prawa, a mimo to są niewłaściwe, nie budują zaufania obywateli do władzy. Kodeksy Etyczne wypracowywane przez zainteresowane środowiska mają na celu pomoc w unikaniu takich niejasnych, nie do końca określonych sytuacji.
- Droga przeciwdziałania korupcji musi być różnorodna, wielowątkowa. Trzeba budować dobre prawo i sprawić, by było przestrzegane, trzeba tworzyć przejrzyste struktury i procedury w urzędach, trzeba wreszcie o dylematach etycznych rozmawiać, zachowań etycznych uczyć.
- Budowa infrastruktury etycznej w urzędzie to proces obejmujący zarządzanie, wspieranie i kontrolę – w efekcie powstaje przestrzeń, w której zachowania nieetyczne są utrudnione, a zachowanie poprawne ułatwione.
- Akcja Społeczna „Przejrzysta Polska” to jeden z większych społecznych ruchów wspomagających budowę etycznego samorządu nie przez moralizatorstwo, lecz przez tworzenie infrastruktury etycznej w urzędach.

PROCEDURY I TECHNIKI PRACY RADNEGO

DOMINIK GÓRSKI, PRZEMYSŁAW FENRYCH

1. Czy bezpośrednie wybory wójta/burmistrza/prezydenta pozbawiły radnych możliwości skutecznego wpływania na działania samorządu?
2. Dlaczego znajomość procedur postępowania jest ważna?
3. Jakich zasad warto się trzymać, by kontakt samorządowca z mieszkańcami przynosił obu stronom pozytywny efekt?
4. W jaki sposób najefektywniej współpracować z mass mediami?

Skuteczny udział w pracach rady

Silny wójt i słaby radny ?

Wraz z wprowadzeniem w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza, prezydenta wzmocnieniu uległa ich pozycja w stosunku do rady gminy. Zakres kompetencji generalnie jednak nie uległ zmianie. Obowiązki i odpowiedzialność spoczywające przedtem na zarządzie gminy zostały przeniesione na wójta. W powiecie i sejmiku sytuacja nie uległa zmianie. Tak więc nadal każdy z organów wykonawczych musi zabiegać o to, by jego rada przyjmowała proponowane projekty uchwał, zarówno te najistotniejsze – kierunkowe, jak strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, wieloletni plan inwestycyjny (WPI), roczny budżet, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i te mniejszej wagi np. w sprawie nazwy ulicy. Decyzje w radzie podejmowane są kolegialnie - określoną większością głosów, a każdy radny posiada w głosowaniach jeden głos. Dlatego radni, zwłaszcza będący w opozycji, często stawiają sobie pytanie o skuteczność swojego działania. Ale trzeba pamiętać, że chociaż każdy ma tylko jeden głos, to także aż jeden głos. I chociaż wynik głosowania nie zawsze jest zgodny ze stanowiskiem radnego, to zanim dochodzi do rozstrzygnięcia sprawy przebiega określona procedura postępowania i mija nierzadko dość długi czas – dyskusje w komisjach i klubach, konsultacje, przekonywanie do swoich racji, uzgadnianie poprawek. Ważne jest, czy i jak radny potrafi to wykorzystać. Czy zna przebieg tych procesów, czy umie przekonywać, czy jest aktywny – nie tylko w wypowiedziach, ale i w działaniu. Jak organizuje swoją pracę w radzie i jak zorganizowana jest praca całej rady przez jej przewodniczącego.

Pomimo, że w gminie najsilniejszy mandat wyborców posiada wójt, burmistrz lub prezydent, to do wyłącznej kompetencji rady należy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, między innymi „stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności”. Niewiele rad korzysta jednak z tego zapisu i podejmuje uchwały w tych sprawach, choć przecież to bardzo znaczące uprawnienia. Rady natomiast często próbują „zmierzyć” się z wójtem przy okazji uchwalania rocznego budżetu, lub przyjmowania uchwały w sprawie absolutorium. Przy obecnych regulacjach prawnych nieudzielenie wójtowi absolutorium jest równoznaczne tylko z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie jego odwołania i wymaga dodatkowej uchwały w tej sprawie po upływie 14 dni.



W sprawie projektu budżetu, jak i propozycji zmian w już obowiązującym budżecie, inicjatywa należy wyłącznie do wójta (w przypadkach powiatu i województwa – do zarządu). Rada może dokonywać zmian w stosunku do jego propozycji, ale tylko takich, które nie spowodują zwiększenia deficytu budżetu. Radni, pomimo więc, że nie posiadają w sprawie budżetu żadnej inicjatywy, to jednak mogą zmienić propozycje wójta (zarządu). Wymaga to dużej umiejętności „czytania” tego dokumentu oraz formułowania precyzyjnych, zgodnych z powyższym warunkiem, poprawek poddawanych pod głosowanie.

Jak być skutecznym

Radni są członkami różnych komisji, zespołów problemowych i często klubów radnych. To ciała, w których należy nie tylko ustosunkowywać się do przedkładanych spraw, ale także wychodzić z własną inicjatywą, proponować konkretne rozwiązania (inicjatywa uchwałodawcza, treść poprawki, odmienny do zaproponowanego wariant rozwiązania, propozycja stanowiska), przekonywać do swoich racji. Krótko mówiąc, interesować się i zajmować sprawą już od najwcześniejszego etapu jej rozpatrywania, wpływając na kształt ostatecznej decyzji, która zostanie podjęta dopiero za jakiś czas w głosowaniu właściwego gremium. Komisja powinna nie tylko zajmować się proponowanymi przez organ wykonawczy projektami uchwał. Może przygotowywać własne, a także podejmować kontrole. Funkcja kontrolna, chociaż jest podstawowym zadaniem komisji rewizyjnej, to nie jest wyłącznie dla niej zarezerwowana. Komisje powinny ponadto czuwać nad tym czy przyjęte przez radę uchwały, przynajmniej w zakresie tematycznego zainteresowania komisji, są, przez wójta (zarząd) i jego aparat wykonawczy, właściwie realizowane.

Nie bez znaczenia dla skuteczności radnego w jego działaniach w radzie jest znajomość Regulaminu Rady (obrad). Umiejętne korzystanie z zawartych w nim prawideł i zasad postępowania (prawo do złożenia oświadczenia, zgłoszenia poprawki lub wniosku, uruchomienia inicjatywy uchwałodawczej, instytucja przerwy, wniosku formalnego, głosu *ad vocem* lub *votum separatum*) znacznie tę skuteczność może podnieść. Trzeba wiedzieć, kiedy i jak z nich korzystać. To zaś możliwe jest tylko przy dobrej znajomości regulaminu – nie wystarczy przeczytać go raz. Większość regulaminów umożliwia radnemu także składanie

ustnych lub pisemnych zapytań i interpelacji do wójta. Jest to sposób nie tylko na uzyskanie informacji i wyjaśnień w ważnych sprawach, ale również zainteresowania nimi opinii publicznej.

Korzystanie z dokumentacji

Dokumenty kierunkowe

W związku z wykonywaniem mandatu do radnego trafiają dokumenty, bywa że w dużych ilościach, ale o różnym stopniu ważności. Są więc projekty uchwał, zarządzenia wójta, powiadomienia o posiedzeniach komisji i rady, różnego rodzaju materiały informacyjne, protokoły, korespondencja do rady i radnego oraz inne. Niewątpliwie najwięcej uwagi wymagają projekty uchwał, w tym te stanowiące akty prawa miejscowego. Bardzo ważne, obszerne i na ogół niechętnie zgłębiane przez radnych, są dokumenty wyznaczające kierunki rozwoju gminy/powiatu/województwa. Trzeba tu wymienić *strategie rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego, polityki* czasami nazywane *programami* (nazewnictwo nie jest ujednoczone) dotyczące różnych dziedzin działalności samorządu. *Programami (projektami)* jednak określane są raczej dokumenty mające bardziej charakter realizacyjny – bywają one również nazywane *planami* np. miejscowy plan przestrzennego zagospodarowania czy wieloletni plan (program) inwestycyjny (WPI). Często zawierają one zasady, którymi władze samorządowe będą kierowały się w swej działalności. Wszystkie te dokumenty nakreślają kierunki rozwoju, ustalają długofalową politykę władz samorządowych i dlatego wymagają od radnych wnikliwego zapoznawania się oraz merytorycznej dyskusji. Od treści tych dokumentów, przyjętych przez Radę jako uchwały i późniejszej ich realizacji zależeć będzie przyszły rozwój.

Pozostałe dokumenty

Zawarte w omówionych wyżej dokumentach zapisy określające kierunki rozwoju rozkładane są na treść wielu bardzo różnorodnych uchwał realizacyjnych regulujących bieżące wykonywanie wyznaczonych zadań. Wśród nich najistotniejszym jest uchwała budżetowa, której projekt powinien co roku trafić do rąk radnych do 15 listopada, a w gminie dodatkowo wraz z towarzyszącym materiałem nazywanym „Informacją o stanie mienia komunalnego”. Uchwała ta zawiera treściowe i kwotowe dyspozycje dotyczące ustalenia planowanych dochodów i wydatków (przedstawianych w podziale na bieżące i majątkowe, czyli przeznaczone na inwestycje), sposobu finansowania wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach (zaciągnięcie kredytów, pożyczek lub emisja obligacji), oraz niezbędne upoważnienia dla wójta (zarządu JST) do prowadzenia gospodarki finansowej. Chociaż przygotowanie projektu budżetu, jak i późniejszych w nim zmian, należy do wyłącznej kompetencji wójta (zarządu JST), to należy pamiętać, że rodzaje i szczegółowość towarzyszących mu materiałów informacyjnych, bardzo ważnych dla zrozumienia i właściwej interpretacji zawartych w budżecie danych, oraz procedurę uchwalania budżetu określa Rada. Nie powinna ona rezygnować z tego prawa, ale podjąć w tym zakresie odrębną uchwałę. Podobnie w zakresie ponad obowiązkowych sprawozdań z realizacji budżetu (obligatoryjne są tylko sprawozdania: za pierwsze półrocze przedstawiane do 31 sierpnia i roczne do 31 marca roku następującego po roku budżetowym) oraz innych dokumentów realizacyjnych i kierunkowych.

Innym rodzajem dokumentów towarzyszących pracy radnych są protokoły, zwłaszcza z posiedzeń komisji i rady. Dużą sztuką jest przygotowanie dobrego protokołu, który w

treściwy sposób będzie oddawał przebieg posiedzenia nie zaciemniając zasadniczej treści wypowiedzi w nieistotnych ogólnikach i szczegółach. Chociaż do protokołów zagląda się raczej rzadko, to jednak są one bardzo ważne ze względu na swoje znaczenie archiwalne oraz dowodowe (np. w sądzie) w przypadku zaistnienia w przyszłości sporu. Sposób i forma, w jaki są sporządzane (można do tego wykorzystywać zapis dźwiękowy) nie powinny być więc radnym obojętne.

Poza tymi najważniejszymi dokumentami do rąk radnego dociera szereg innych, poczynając od zawiadomień o zwołaniu posiedzenia, przez petycje mieszkańców na zaproszeniach na okolicznościowe imprezy kończąc.

Przygotowanie i obieg dokumentów

Projekty uchwał powinny być zaopatrzone w uzasadnienia wykazujące potrzebę ich podjęcia oraz skutki społeczne i finansowe, aby radni mogli podejmować decyzje świadomie i odpowiedzialnie.

W samorządzie większość dokumentów przygotowywana jest i przekazywana przez wójta/burmistrza/prezydenta (starostę, marszałka) i ich służby. Ważna jest forma i sposób przygotowania wszelkich materiałów, także informacyjnych, które otrzymują radni. Powinny być one skondensowane w treści (nie zaś stopy pierwotnych, nieobrobionych, surowych informacji i danych) i o ile to możliwe uzupełniane wykresami, tabelami i rysunkami. Nie bez znaczenia jest forma ich prezentowania przez referenta. Coraz powszechniejsze staje się w samorządach wykorzystywanie do tego nowoczesnych technik multimedialnych. Materiały te radni powinni otrzymywać z odpowiednim wyprzedzeniem (a nie dopiero wchodząc na salę obrad), aby mogli nie tylko zapoznać się z nimi, ale także by mieli możliwość przekonsultowania prezentowanego zagadnienia we właściwy sposób z odpowiednim gremium. Na poprawienie stopnia komunikowania się radnych z lokalną społecznością wpłynęłoby pozytywnie znalezienie sposobu na podawanie do publicznej wiadomości także treści projektów uchwał z wyprzedzeniem, jeszcze przed ich podjęciem przez radę.

W kierowaniu obiegiem tych wszystkich dokumentów pomiędzy nadawcą, radnym, komisjami Rady, wójtem i jego aparatem administracyjnym oraz ewentualnie odbiorcami zewnętrznymi kluczową rolę, obok wójta, odgrywa przewodniczący Rady. Jego ustawowym obowiązkiem jest bowiem, obok prowadzenia obrad, „organizowanie pracy rady”, w którym to procesie właściwy przepływ informacji ma znaczący wpływ na jakość pracy Rady i całego samorządu.

Kontakt z mieszkańcami i mass media

Dlaczego się kontaktować?

Kontakt z mieszkańcami należy do oczywistych obowiązków radnego i każdy kandydat na rajcę w czasie kampanii wyborczej solennie zobowiązuje się do stałego wsłuchiwania się w oczekiwania wyborców. Jednak w czasie kadencji komunikacja „radni–mieszkańcy” ma inny charakter niż w czasie wyborów. Przede wszystkim inny jest jej cel – nie chodzi już teraz o przekonanie do swojej osoby, ale o rozwiązywanie konkretnych problemów. Warto zaraz na początku kadencji określić generalny cel wszystkich kontaktów z mieszkańcami. Być może te generalne cele wydadzą się oczywiste, ale wypowiedzmy je w imieniu radnego X:

1. *przez całą kadencję chcę poznawać zmieniające się przecież oczekiwania mieszkańców, by odpowiednio na te oczekiwania odpowiadać swoim działaniem;*
2. *trzeba będzie nieraz podejmować decyzje trudne – chcę zatem posiadać stały kontakt, by na bieżąco, a nawet z odpowiednim wyprzedzeniem wyjaśniać mieszkańcom sytuację;*
3. *chcę być znany, by każdy zainteresowany mógł do mnie dotrzeć, by znał moją pracę w radzie, a w najbliższych wyborach by na mnie głosował.*

Zapewne każdy z radnych nieco inaczej rozłoży akcenty, może do tych celów dojdą jeszcze inne? Wszystkie te cele realizowane będą w wielu rozmaitych „akcjach informacyjnych” – spotkaniach, wystąpieniach, wywiadach, audycjach telewizyjnych lub radiowych. Cele każdej z tych akcji trzeba będzie określać znacznie konkretniej, tak, by po jej zakończeniu można było sprawdzić, czy udało się je osiągnąć. Dobrze sformułowany cel akcji informacyjnej przewiduje, jaka ilość osób, jaki procent mieszkańców będzie o sprawie wiedział. A przecież *poinformowanie* nie zawsze będzie najważniejszym celem akcji informacyjnej. Być może ważniejsze będzie *przekonanie i uzyskanie poparcia*, być może będzie nam chodziło o *rozładowanie złej atmosfery wokół jakiejś sprawy*, być może *poznanie opinii mieszkańców na jakiś temat*. W każdej sytuacji cel trzeba określić bardzo precyzyjnie, a potem precyzyjnie realizować.

Podstawowe zasady dobrej komunikacji

Planując konkretne działanie informacyjne, radny powinien zastanowić się, w jakiej roli na nim się znajdzie. W zależności od celu jego rola może się zmieniać. Będą sytuacje, w których nie powinien wychodzić z roli *obiektywnego informatora*, niestarającego się przekonać do jakiegokolwiek wyboru, lecz tylko poznać opinie. W innej sytuacji przeciwnie – radny będzie *stronnikiem* konkretnego rozwiązania protestującym przeciw innym propozycjom. W jeszcze innej sytuacji radny może być *poszukującym kompromisowego rozwiązania* sprawy, która jest różnego rodzaju problemem dla różnych grup mieszkańców. Różne będą zatem role – *informatora, debatanta, negocjatora* – ról tych absolutnie nie należy mieszać, ponieważ wówczas nie osiągnie się celu. Kiedy *negocjator* mający doprowadzić do zgody zwaśnione strony nagle zmieni się w zajadłego *debatanta*, w efekcie osiągnie pogłębienie, a nie rozwiązanie konfliktu.

Mieszkańcy nie stanowią jednolitej grupy. Ich poglądy, oczekiwania, stosunek do władz gminy jest bardzo różny. Jeśli chcemy, by nasze kontakty z mieszkańcami były skuteczne, musimy zacząć od dobrego poznania wszystkich grup mieszkańców. Czy na naszym terenie przeważają starsi, czy młodszy? Czy wszyscy mają zatrudnienie i środki do życia, czy duża część to bezrobotni, może bezdomni? Czy mieszkają w blokach i mieszkaniach spółdzielczych lub komunalnych, czy mają własne domki? Są w większości zmotoryzowani, czy potrzebują komunikacji publicznej? Te pytania można i trzeba mnożyć. Nigdy nie należy mówić do *wszystkich*, trzeba starać się dotrzeć do *każdego*. Przygotowując się do każdego większego spotkania z mieszkańcami, trzeba jak najwięcej dowiedzieć się o jego uczestnikach. Jak liczna grupa znajdzie się na sali? Jaka jest ich dotychczasowa wiedza o sprawie? Czy wszystko wiedzą i rozumieją, czy są wprowadzeni w błąd? Jaki jest ich stosunek emocjonalny do sprawy – są raczej zwolennikami, czy raczej przeciwnikami proponowanych rozwiązań? Jeśli na sali są jedni i drudzy, to czy będą podobnie aktywni? Czy możemy liczyć na aktywne poparcie zwolenników, czy raczej będą siedzieli cicho i się nie odezwą? A jak będą reagowali przeciwnicy – sięgną do rzeczowych argumentów, czy będą podgrzewali emocje? Do każdej z tych sytuacji trzeba się przygotować...

Kiedy porozumiewamy się, wówczas wysyłamy i odbieramy komunikaty. Ich jakość zależy od tego, *co mówię* (kanał werbalny), *jak mówię*, zatem jak głośno mówię, jak intonuję, jak tworzę zdania, jak modułuję głos (kanał wokalny), wreszcie od tego, *jak ilustruję*, na co składa się zarówno mój wygląd, mimika i gestykulacja, jak i materiał ilustrujący (kanał wizualny). Specjaliści od komunikacji społecznej obliczyli, że kanałem werbalnym (czyli słowami) dociera do odbiorcy tylko 7% komunikatu, natomiast 38% kanałem wokalnym i aż 55% kanałem wizualnym. Co z tego wynika? To, że przygotowując się do spotkań, trzeba brać pod uwagę nie tylko treść, ale i formę wypowiedzi.



Radny, który chce dotrzeć ze swoim komunikatem, zadba najpierw o stosowny ubiór i wygląd, przygotuje materiał ilustrujący, zadba o to, by podczas wypowiedzi był dla wszystkich widoczny i dobrze słyszalny. Postara się także o stosowną do sytuacji formę wypowiedzi, zwłaszcza zaś o to, by kilkakrotnie zostało powtórzone i dobrze zilustrowane to, co w niej jest najważniejsze, co koniecznie powinno zostać zapamiętane przez słuchaczy. Mieszkańcy oczekują od radnego nie tylko sprawnej i efektywnej informacji, spodziewają się także, że radny ich wysłucha, że kontakt będzie obopólny, a nie jednostronny. Wydaje się, że wystarczy mieć dobry słuch, by dobrze słuchać – tymczasem to nie tak. Między słyszeniem a usłyszeniem już jest przepaść, jeszcze dalej jest od usłyszenia do zrozumienia tego, co się usłyszało. Kolejna trudność to przekonanie rozmówcy, że się go usłyszało i zrozumiało. Oczekiwania rozmówcy można opisać słowami SŁUCHAJ MNIE – rozpisując je w taki oto sposób:

- S** Kup się na tym, co mówię i okaż mi to swoją postawą.
- Ł** Ów istotne treści wypowiedzi, podkreślaj gestem, że przyjmujesz je do wiadomości.
- U** trzymuj kontakt wzrokowy, możliwie często szukaj mojego wzroku.
- C** zęsto parafrazuj, powtarzaj własnymi słowami, by sprawdzić czy dobrze mnie rozumiesz.
- H** amuj oceny, nie przygotowuj sobie odpowiedzi, gdy ja jeszcze mówię.
- A** ngażuj komunikację niewerbalną: gestem, mimiką i ruchami pokaż, że mnie słuchasz.
- J** eżeli mnie nie rozumiesz, pytaj, twoje pytania mówią mi, że jesteś zainteresowany.
- M** ilczenie jest w porządku. Akceptuj chwile ciszy i zamyślenia w rozmowie.
- N** ie przerywaj mi, chyba, że pytaniem lub parafrazą chcesz potwierdzić, że słuchasz.
- I** nteresuj się tym, co mówię, postaraj się, by było to szczere.
- E** mocje też są ważne. Bądź wrażliwy zarówno na swoje jak i na moje⁷.

Takie *aktywne słuchanie* wymaga zarówno dobrej woli, jak i umiejętności. Warto jednak w to zainwestować. Pozytywne skutki są zaskakujące.

Formy kontaktów z mieszkańcami

Kontakt z mieszkańcami nie powinien ograniczać się do sporadycznego uczestniczenia w zebraniach mieszkańców. Warto wykorzystać wszelkie możliwe sposoby i kanały takiego kontaktu. Wymieńmy niektóre:

- wypowiedzi w lokalnych mediach: prasie, radiu i telewizji – oczywiście jeśli na terenie naszej gminy istnieją. Ważna jest także lektura tych mediów jako jedna z form poznania opinii mieszkańców;
- korespondencja – warto przynajmniej kilka razy w czasie kadencji zrobić to, co chętnie robimy w czasie wyborów: wysłać list do mieszkańców własnego osiedla z informacją o swoich najważniejszych kierunkach i efektach działań;
- internet staje się coraz ważniejszą platformą porozumiewania się. Warto zatem postarać się o założenie własnej strony www, a następnie o regularne umieszczanie na niej informacji. Co ważne, internet umożliwia sprawną komunikację w obie strony – internauci chętnie podejmą rozmowę z radnym, choć – przynajmniej – może to nie być rozmowa łatwa;
- spotkania indywidualne w na stałe ustalonym miejscu i czasie – dobrze jest także założyć własną skrzynkę pocztową lub inne miejsce, gdzie każdy mieszkaniec może do radnego napisać.

Radny w mediach

Większość z dużych mediów ma niewielkie znaczenie dla kontaktów radnego z mieszkańcami gminy. Ogromna ilość światowych, ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych mediów powoduje, że każdy codziennie przygnieciony jest masą ważnych i mniej ważnych informacji. Dziś problemem nie jest zdobycie informacji, dziś problemem jest odsianie

⁷ Wg pomysłu Zbigniewa Ryzaka ze szkolenia „Komunikacja interpersonalna”

informacji ważnych od niepotrzebnego zgietku. Jest to problem i odbiorcy (jak znaleźć to, co dla mnie ważne?), i nadawcy (jak spowodować, by odbiorca mnie zauważył i wybrał?).

Specyfiką – i szansą – mediów lokalnych (a te są najistotniejsze w kontaktach radnego z mieszkańcami) jest ich bliskość konkretnego człowieka, rodziny, domu. Ta specyfika powoduje, że mogą one być znakomitym środkiem obustronnej komunikacji radnych i mieszkańców. Współczesna technika powoduje, że dzisiejsze media lokalne wcale nie muszą odróżniać się od centralnych powielaczową siermiężnością. Wystrój studia telewizji kablowej, format lokalnego radia o zasięgu kilku kilometrów, wygląd lokalnej gazety zależy przede wszystkim od pomysłowości i przygotowania wydawców. No i oczywiście od pieniędzy. A pieniądze decydują o niezależności, a raczej o tym, od kogo dana gazeta czy stacja radiowa jest zależna. Dotyczy to także mediów lokalnych – obywatelskie prawo do niezależnej informacji realizuje się przez wielość i różnorodność mediów, a także – miejmy nadzieję – przez etykę wydawców i dziennikarzy.

Narzędzie zatem jest – problem, żeby rozsądnie i skutecznie z niego korzystać. Pierwszy krok polegać powinien na stworzeniu sobie szczegółowego katalogu mediów ukazujących się lokalnie na terenie gminy. Czy jest lokalna prasa obejmująca jedną lub kilka sąsiadujących gmin? Może jest kilka tytułów ukazujących się z różną częstotliwością? Może jest gazetka parafialna? Czy na terenie gminy działa lokalna stacja radiowa bądź studio telewizji kablowej? Jak się rozchodzi i jak jest czytana prasa regionalna, do której ewentualnie można mieć dostęp? Wreszcie – bardzo ważne – ilu mieszkańców i w jaki sposób ma dostęp do internetu? Koniecznie trzeba też zbadać, kto na naszym terenie co czyta, co ogląda, czego słucha. Ta analiza jest równie ważna jak ta, którą musi przeprowadzić właściciel firmy szukającej najlepszego miejsca na reklamę. Musimy zdać sobie sprawę, że tak jak nasi mieszkańcy są bardzo różni, tak różne rzeczy czytają i oglądają. Jeśli zatem chcemy dotrzeć do miejscowych kupców – do jakiego medium najlepiej się udać? Jeśli chcemy współpracować z młodzieżą, przy pomocy jakiej audycji najlepiej ją poznamy, podczas jakiej powinniśmy starać się z nią spotkać i jakim językiem z nią rozmawiać? A jeśli problem dotyczy nauczycieli i rodziców – z jakimi dziennikarzami najlepiej wejść w kontakt?

Oczywiście ostateczna odpowiedź na tytułowe pytanie będzie zależała od tego, o kim konkretnie myślimy. Ale są też ogólne zasady. Po pierwsze dziennikarz, nawet najbardziej nam przyjazny, nie chce być uznany za niczyjego rzecznika, chce mieć opinię dziennikarza obiektywnego – warto mu w tym nie przeszkadzać. Po drugie dziennikarze często uważają, że ich podstawowym zadaniem jest patrzeć na ręce władzy (a więc także radnym) i wytykanie błędów – niekoniecznie musi to wynikać z ich wrogości. Warto na to wytykanie reagować póki można spokojnie i nie robić sobie z dziennikarza osobistego wroga. Natomiast trzeba podsuwać mu przy każdej okazji materiały o naszych sukcesach – może w końcu wykorzysta, choćby po to, by dostać wierszówkę, jeśli nie będzie miał pomysłu na inny temat. Generalnie warto być dla dziennikarzy życzliwym, warto dostarczać im materiały w sposób, który ułatwi im pracę, a nam da efekt bardzo ważny: nasza praca będzie widoczna dla naszych wyborców. Oczywiście wszystko, co dotąd powiedziano, dotyczy sytuacji normalnych, a zatem nie takich, w których dziennikarz z własnej inicjatywy lub na zlecenie kłamie i oczernia. Niestety, takie sytuacje także się zdarzają.

Zasady współpracy z mediami

Cztery zasady wydają się szczególnie ważne. Po pierwsze **nie każdy się szukać**. Naprawdę to nam powinno zależeć, by w mediach szybko znalazła się rzetelna informacja na temat naszej działalności w radzie. Zatem niech dziennikarze w najbliższej okolicy nie mają najmniejszych trudności z trafieniem do nas. Zadbajmy, by w swoim notesie mieli pełne dane

o tym, gdzie nas szukać, żeby w swoim telefonie komórkowym mieli nasz numer, żeby znali adres i sposób najszybszego znalezienia nas w razie potrzeby. Także my miejmy w swoim notesie adresy i telefony wszystkich dziennikarzy interesujących się tematyką, którą my podejmujemy w radzie. Nie czekajmy także na ich inicjatywę – jeśli tylko zdarzy się coś, co naszym zdaniem powinno dostać się do opinii publicznej – dzwońmy do znajomych dziennikarzy, powiedzmy im o tym, wyjaśnijmy, dlaczego to jest warte ich pióra lub mikrofonu.

Po drugie **ułatwiamy**. Postarajmy się o to, by dziennikarz otrzymał od nas pełną i rzetelną informację. Jeżeli przygotowujemy wystąpienie na sesji podejmujące szczególnie ważki temat, przygotujmy jego skrót dla dziennikarzy, dajmy im go z podkreśleniami wskazującymi najważniejsze fragmenty, wyjaśnijmy dokładnie znaczenie podkreśleń. Niektórzy, zwłaszcza jeśli reprezentują jakąś organizację, przygotowują dla dziennikarzy materiał, który po naniesieniu przez dziennikarza stylistycznych poprawek wręcz nadaje się do druku, a w każdym razie stanowi wyczerpujący komunikat o sprawie. Jeśli sprawa tego wymaga, dostarczmy dziennikarzom pełen pakiet materiałów o sprawie, nie lękajmy się dostarczyć mu także informacji o sprawach dla nas mniej korzystnych. Bez nas też je zapewne znajdzie, tylko wtedy potraktuje je jak ukrywaną przez nas sensację i gotów zrobić z tego skandal. Pomóżmy także dziennikarzom znaleźć innych rozmówców, których wypowiedzi mogą wzbogacić pisany przez niego materiał, uczynić go barwniejszym, bardziej plastycznym.

Po trzecie **nie monopolizujemy** swojej obecności tylko w jednym medium, nie sprawiajmy wrażenia, że z jakimś konkretnym pismem czy stacją mamy jakieś szczególne układy. Owszem, piszą i mówią o nas różne media, ponieważ nasza działalność jest na tyle ważna, że trudno ją pominąć.

Wreszcie po czwarte **stwarzajmy wydarzenia**. Żadne pismo nie będzie po prostu kroniką codziennej zmundnej działalności radnego. Jeśli chcemy, żeby o nas pisali, musimy co jakiś czas pokazywać coś, co dla prasy jest wydarzeniem wartym odnotowania. Nie znaczy to, że musimy stwarzać fakty sensacyjne – znaczy jednak, że powinniśmy pracę długodystansową podzielić na wyraźne etapy, a z ukończenia każdego etapu uczynić rodzaj święta. Święta, o którym się mówi.

Od czasu do czasu przyjdzie nam wystąpić przed mikrofonem lub kamerą. Może poproszą nas o wywiad, może zaproszą do dyskusji w studio, może zaczepią na sali sesyjnej i poproszą o komentarz do tego, co właśnie dzieje się na sali. O czym wówczas przede wszystkim pamiętać? Po pierwsze o tym, żeby mówić **krótko** w sposób możliwie skondensowany. Dobrze jest zapytać dziennikarza, ile czasu będzie na tę wypowiedź na antenie – i postarajmy się zmieścić w tym czasie. Dziennikarz zapewne pozwoli nam mówić dłużej, a potem wytnie to, co chce. Nie zawsze pozostanie to, co my chcemy. Po drugie o tym, by mówić **spontanicznie**, a nie czytać. Czytając, wypadniemy drętwo, a w dodatku wyjdziemy na człowieka mało fachowego. Może nam ktoś napisać? Nie wahajmy się okazać – w oszczędny sposób – własnych emocji do sprawy. Po trzecie o tym, by używać **prostego i jasnego języka**, nie komplikować niczego środowiskowym slangiem, nie stosować zbyt wielu wyrazów obcych i trudnych, jak ognia unikać „oficjalszczyzny”. Po czwarte (dotyczy telewizji) o tym, że zapewne więcej mówimy tym, **jak wyglądamy**, niż tym, co mówimy. Zadbajmy więc o strój, sposób siedzenia lub stania, mimikę, gestykulację.

- Właściwa i skuteczna praca radnego to dużo więcej niż tylko udział w głosowaniach. Faktyczną istotą, początkiem i końcem pracy radnego powinien być kontakt z mieszkańcami.
- Zawartość merytoryczna i forma przygotowanych dokumentów (uchwał, informacji, objaśnień) oraz ich właściwy co do kolejności i czasu obieg mają znaczący wpływ na jakość pracy samorządu. Decydującą rolę powinni tu odgrywać wójt/burmistrz/prezydent (starosta, marszałek) i przewodniczący rady.
- Spotkanie samorządowca z dużymi mediami będzie raczej sytuacją wyjątkową – naturalnym jego partnerem jest prasa lokalna, telewizja kablowa i lokalna witryna internetowa. Warto podkreślić słowo „partner” – media bowiem nie muszą być ani przeciwnikiem, ani przyjacielem.
- Jeśli chcemy lokalną społeczność o czymś ważnym poinformować, wówczas nie czekajmy na inicjatywę dziennikarza. Inicjujmy spotkanie z nim sami, zawsze pamiętając o zasadzie partnerstwa.

WYKAZ PUBLIKACJI, Z KTÓRYMI WARTO SIĘ ZAPOZNAĆ

1. Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004
2. Cialdini Robert B., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2001;
3. Domański Tomasz, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 1999;
4. Domański Ryszard (redakcja), *Podstawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania*, część I i II, Warszawa 1998 – 1999;
5. Drażkiewicz Jerzy, Gęsicka Grażyna, Szczucki Jan, *Inicjatywy lokalne. Polskie doświadczenia*, Warszawa 1995;
6. Guć Michał, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004;
7. Hauser Jerzy (redakcja), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999;
8. Korbus Bartosz Piotr, Strawiński Mariusz, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2006;
9. Mandes Sławomir; *Dobre praktyki, Przykłady udanej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004
10. Noworól A., K. Dąbrowska, A. Sobolewski, *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, WSAP w Szczecinie, Szczecin 2003;
11. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań, 1994;
12. Parysek Jerzy J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997;
13. Praca Zbiorowa, *Działaj Lokalnie*, Akademia Rozwoju Filantropii, Warszawa 2006;
14. Regulska Joanna (redakcja). *Grochem o ścianę...? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Warszawa 1995 (Wyd. II);
15. Regulski Jerzy, *Samorząd III Rzeczypospolitej, koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000;
16. Regulski Jerzy, *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy Sp. z o.o., Warszawa 2005;
17. Sypniewski Zbigniew, Szewczyk Marek *Status prawny radnego*, Wyd. Zachodniopomorskie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1999r.;
18. Tarajkowski Jerzy (redakcja), *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, Poznań 2005;
19. Trutkowski Cezary (redakcja), *Przejrzysty samorząd*, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa 2006;
20. Wiszniewski Andrzej, *Jak przekonująco mówić i przemawiać*, Warszawa – Wrocław 1994;
21. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003
22. Zalewski Alojzy (redakcja), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005;
23. Zell Zygmunt *Interesy prawne radnych*, Wyd. Zachodniopomorskie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2003r.