

Rozdział 13

Uwarunkowania ustrojowe, ekonomiczne i społeczne funkcjonowania samorządu terytorialnego a nowe style (metody) zarządzania rozwojem lokalnym

Wprowadzenie

Potrzeba wprowadzenia metod zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w miejsce tradycyjnego administrowania jest wynikiem coraz większej złożoności terytorialnych systemów gospodarczych i konieczności elastyczniejszego reagowania na zmienne oczekiwania zarówno gospodarcze, jak i społeczne. Ta sytuacja sprawia, że w dojrzałych systemach społeczno-gospodarczych coraz więcej kompetencji, jakie przypisuje się administracjom lokalnym ma charakter ogólnie sformułowanych zadań, których sposób realizacji musi być odpowiednio zdekomponowany na operacyjne działania przez JST. Taka formuła funkcjonowania JST jednocześnie łączy się bardzo silnie z potrzebami profesjonalizacji administracji samorządowej i rządowej. Współczesne zarządzanie publiczne (*new public management*) koncentruje się na ekonomicznych aspektach: na gospodarce, efektywności i wydajności. Model zarządzania publicznego wskazuje na poszerzanie obszaru zarządzania w porównaniu do biurokratycznego modelu kierowania organizacjami publicznymi. Najważniejsze z nich to:

- odchodzenie od powtarzalności, powielania działań, wykonywania instrukcji i koncentrowanie się na kreatywności w rozwiązywaniu problemów;
- tworzenie partnerskich relacji nie tylko w obrębie sektora publicznego, ale również współdziałanie z organizacjami innych sektorów [Banachowicz, Markowski 2003; Kożuch 2004, 2005; Hausner 2008].

W Polsce także widzimy liczne próby budowania sprawniejszych w działaniu JST, które są skierowane na wprowadzenie prorynkowych menedżerskich rozwiązań w takich sferach, gdzie pojawią się możliwości oceny przez kryteria rynkowe i *quasi*-rynkowe oferowanych usług publicznych (ceny regulowane i standardy). JST ciągle

szukają nowych metod, które podniosą ich sprawność adekwatnie do publicznych oczekiwań oraz oczekiwań ze strony sektora komercyjnego działającego w granicach administracyjnych JST.

1. Specyfika zarządzania w lokalnej administracji publicznej

Każdy sposób – czy też nazwany nieco górnolotnie stylem zarządzania organizacją, jaki pojawia się w praktyce jest rezultatem ewolucji organizacji i absorpcji nowych skuteczniejszych koncepcji zarządzania z otoczenia, czyli z innych organizacji. Każdy styl ma tendencję do stopniowej degeneracji, raz staje się stymulatorem postępu i zwiększania sprawności funkcjonalnej organizacji, a raz staje się barierą, czy to z powodów degeneracji organizacji, czy jej nieadekwatności do zmieniającego się otoczenia. Zmienność i różnorodność stylów zarządzania w sektorze przedsiębiorstw ma bardzo bogatą literaturę przedmiotu [Blake, Mouton 1964; Goleman 2001; Hersey, Blanchard 1969; Tannenbaum, Schmidt 2006].

W literaturze przedmiotu dotyczącej zarządzania w biznesie wymienia się różne style zarządzania; styl autorytarny, przywódczy, demokratyczny, partycypacyjny. W zarządzaniu w JST wymienia się też demokrację bezpośrednią jako szczególną formę podejmowania decyzji przez władze publiczne poprzez referenda w sprawie np. lokalnych inwestycji, miejscowych przepisów, samoopodatkowania *etc.*, – a nie tylko referendum w sprawie odwoływania wójta, czy burmistrza, jak to ma miejsce w naszych warunkach. Sprawa stylów zarządzania w administracji lokalnej, a szerzej mówiąc w strukturach samorządu terytorialnego jest jednak bardziej złożona ze względu na inne cele statutowe, oraz „słabość” bodźców z otoczenia na zmiany sposobów zarządzania. Wynika to też m.in. ze sztywnych systemów regulujących kompetencje i sposoby finansowania JST oraz zakresów zadań wynikających z zasad ustrojowych. Cechą tych systemów polityczno-administracyjnych jest wysoka inercja na zmiany i silny mechanizm do alienacji i realizacji wewnętrznych celów instytucji. Są one w swego rodzaju otoczce ochronnej wynikającej z roli, jaką przypisujemy organom władzy publicznej do interwencji w systemy rynkowe i dystrybucji dóbr publicznych. Bodźce ekonomiczne oddziałują na organizacje samorządowe w mniejszym zakresie, niż silniejsze pod tym względem bodźce prawno-polityczne.

Zarządzanie w JST ma wielowymiarowy charakter. W JST możemy zatem wyróżnić kilka wymiarów zarządzania;

- Zarządzanie urzędem i jego kadrami, czyli zarządzanie administracją lokalną jako strukturą organizacyjną ludzi, którzy mają ustrojowo zapewnić określone usługi publiczne i administracyjne na rzecz samorządu terytorialnego, tj. jego mieszkańców, ale także i podmiotów gospodarczych na jego terenie – działając w imieniu własnym oraz przez realizację tzw. usług poruczonych w imieniu Państwa.

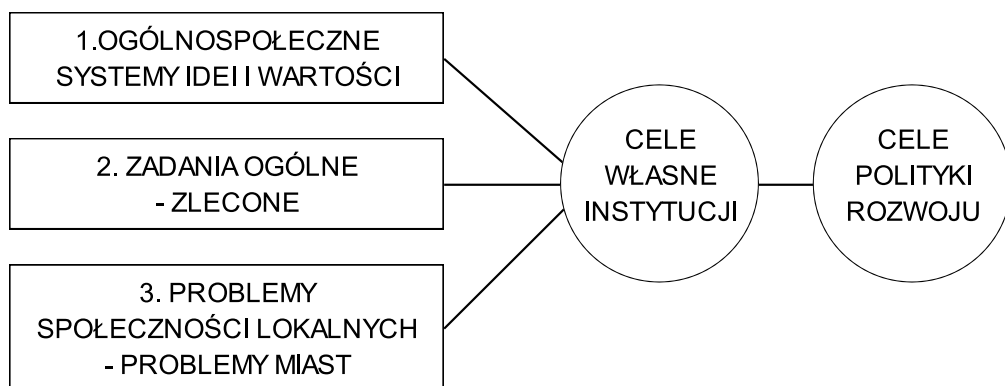
- Administrowanie (uregulowane proceduralnie) przy wydawaniu decyzji administracyjnych.
- Zarządzanie w procesie świadczenia usług bytowych, w tym świadczenie usług z udziałem lub przez kontrakty z sektorem prywatnym.
- Zarządzanie rozwojem (społecznym gospodarczym i przestrzennym) JST.

Istotnym czynnikiem determinującym zarządzanie publiczne w JST jest wymiar partyjno-polityczny wynikający z mechanizmów demokracji lokalnej i krajowej bazującej na demokratycznych wyborach swoich przedstawicieli władzy, którym mieszkańcy poruczają sprawowanie władzy w ich imieniu na ich rzecz. Mechanizm ten ma oczywiście wiele zawodności, które mogą prowadzić do wielu wynaturzeń i obniżyć sprawność w osiąganiu przypisanych ustawami celów i zadań. W tym kontekście wymiar polityczny procesów zarządzania rozwojem – ze względu na swoją wagę praktyczną – wymaga odpowiedniego wyjaśnienia relacji, jakie zachodzą między takimi kategoriami, jak **polityka lokalna, zarządzanie i administrowanie**.

W naukach o polityce, czyli sprawowaniu władzy *polityka* w najbardziej ogólnym sensie jest definiowana jako *działalność wytyczana przez kierowniczy ośrodek organizacji społecznej, aby realizować cele ważne bądź dla jednej, bądź dla wielu dziedzin życia społecznego, przy czym między ośrodkiem kierowniczym a członkami organizacji istnieje stosunek władzy* [Opalek 1979: 9]. W definicji tej podkreślona jest celowość i aktywność działania kierowniczego ośrodka pod kątem reprezentowania interesów danej grupy społecznej; wskazuje ona, że rozróżnienie poszczególnych typów, tj. działań na rzecz utrzymania się u władzy lub jej zdobycia i polityk publicznych (czyli działań na rzecz interesu publicznego. To zróżnicowanie „politycznego działania” dobrze odróżnia język angielski operując pojęciem *politics* i *policies*: Do polityk publicznych (*policies*) możemy zaliczyć politykę: ekonomiczną, przestrzenną, osadniczą, urbanistyczną, mieszkaniową, a także zintegrowaną politykę rozwoju. Zróżnicowanie polityk publicznych wynika z różnych celów, jakie realizowane są przez te polityki oraz – co staje się oczywiste w świetle tej definicji – z różnego zakresu reprezentowania interesów grup społecznych, w tym również społeczności terytorialnych [Markowski 1999]. Między polityką a administrowaniem istnieje ścisły związek. Administracja publiczna szczebla zarówno centralnego, jak i lokalnego jest instrumentem władzy centralnej lub lokalnej, pozwalającym realizować ich programy publiczne. Polityka publiczna nie mogłaby być realizowana bez administracji. Jest ona każdej polityce niezbędna, ale zarazem podporządkowana. Należy podkreślić, że te metody są współzależne. Nie będzie sprawnego zarządzania rozwojem bez sprawnej administracji potrafiącej działać kreatywnie. JST muszą zatem posiadać struktury zorientowane nie tylko na bieżące usługi administracyjne i bytowe, a także służby planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zorientowane na długookresowe cele działania³⁸.

³⁸ W naszych warunkach problemem jest, że często interesy publiczne wyrażone w dokumentach strategicznych nie są realizowane. Ponadto służby planistyczne, które mają profesjonalnie identyfikować te interesy – ze względu na brak formalno-prawnej ich ochrony nie są instytucjami zaufania publicznego. Jest to w polskich warunkach jeden ze słabszych elementów systemu

Dla naszych wywodów ważne jest też pokazanie współzależności między celami polityk publicznych, ich pochodnymi a celami własnymi instytucji (administracji samorządowej) w tym interesów partyjnych wynikających z mechanizmów wyborczych. Wpisują się one w **mechanizmy zawodności struktur władczych tzw. *governmental failure*** [Grand 1991]. Wskazane na ryc. 20 cele własne administracji wpisują się immanentnie w mechanizm zawodności instytucji władczych. Taki obiektywny stan „zawodności” wymaga stałego monitoringu i korygowania tych ułomności – nie tylko przez wyższy poziom władz publicznych, ale także stałej kontroli i presji społecznej powiązanej z transparentnym dostępem do informacji publicznej³⁹.



Ryc. 20. Pochodne celów polityki władz lokalnych

Źródło: [Markowski 1999: 29].

Zgodnie z ustawami ustrojowymi o samorządzie terytorialnym mieszkańcy z założenia powinni czynnie uczestniczyć w życiu wspólnoty i mieć realny wpływ na to, co się wokół nich dzieje oraz ponosić odpowiedzialność za istniejący stan faktyczny. Ustawa wskazuje, że samorząd terytorialny to wszyscy mieszkańcy danej jednostki administracyjnej. Niestety, w rzeczywistości jest tak, że zbyt często utożsamia się z samorządem władzę lokalną, tj. wójta, burmistrza, prezydenta czy radę. Coraz częściej pojawiają się pytania dotyczące racjonalności funkcjonowania administracji samorządowej w warunkach nowych wyzwań, zmieniającej się rzeczywistości, głębokich zmian strukturalnych wywołanych przekształceniami i kryzysem gospodarczym.

planowania przestrzennego, który sprzyja populistycznym i podporządkowanym bieżącym interesom zapisu ustaleń w planach miejscowych.

³⁹ Zdecydowanie jest brak apolitycznej centralnej instytucji, która mogłaby prowadzić monitoring i koordynować badania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i sugerować kierunki reform. Działający od 2015 r. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego pokładanych w nim nadziei w żadnej mierze nie spełnia.

2. Diagnoza stanu w sferze zarządzania rozwojem lokalnym

Z pewnością procesom zarządzania i wprowadzaniu nowych metod zarządzania w JST sprzyja tzw. zasada domniemania kompetencji, bez której trudno mówić o prawdziwej subsydiarnej organizacji władz terytorialnych. Leżała ona zresztą u podstaw reformy samorządowej w 1990 r. Niestety z biegiem czasu ta zasada praktycznie została wyeliminowana z polskiego systemu, a głównie ze względu na niski poziom zaufania społecznego. *De facto* wróciliśmy do zasady, która obowiązywała w upadłym ustroju w tzw. systemie jednolitych organów władzy i administracji, gdzie nie można było podjąć decyzji w odniesieniu do nowej sytuacji bez szczegółowo określonych kompetencji w ustawach. Tego typu przeregulowanie sprawia, że korzyści z nowoczesnego zarządzania są wypierane przez sztywne procedury administracyjne. W tej sytuacji dochodzi do rozerwania związków motywacyjnych między strukturami władzy lokalnej a jej administracją, która zaczyna sterować „samorządem” na zasadzie najślabszego ogniwa.

Dysfunkcje lokalnej administracji dobrze zidentyfikowała B. Potemska na podstawie tzw. obserwacji uczestniczącej. *Mieszkańcy coraz częściej nie identyfikują się z samorządem, nie widzą potrzeby jego istnienia, bo i tak „nic” od nich nie zależy. I dalej Miało dojść do zwiększenia władzy gmin i zbliżenia do lokalnej społeczności, a tak naprawdę mamy do czynienia z odrodzeniem się struktur na bazie rad narodowych. Ogólna niemoc wynikająca z braku faktycznej samodzielności paraliżuje wiele inicjatyw oddolnych.* Zdaniem Potemskiej [2016], priorytetową rolę w zarządzaniu rozwojem i świadczeniu usług odgrywa sposób organizacji i zarządzania urzędem, ponieważ wpływa na pozostałe obszary i warunkuje racjonalność funkcjonowania JST oraz jej rozwój. *Sprawny urząd stanowi element funkcjonowania dojrzałej wspólnoty obywatelskiej, pełni funkcję lidera zmian i wyzwala w mieszkańcach motywacje do aktywnego działania. Sprawnie działający urząd to sprawnie prosperująca JST, dlatego w pierwszej kolejności należy dokonać zmian w sposobie zarządzania urzędem tak, aby zaczął on reagować na zmieniające się warunki, oczekiwania mieszkańców i potrzeby klienta.* Jej zdaniem *Po 1990 r. w zasadzie dla klienta „urzędu” nic się nie zmieniło, naczelnika zastąpiono wójtem albo burmistrzem, urząd został rozbudowany kadrowo, a zbiurokratyzowany system nadal negatywnie wpływa na pracę urzędu i wydłuża okresy decyzyjne. W wielu gminach odtworzono stary system zarządzania niedostosowany do dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych, realiów, potrzeb i postępującej informatyzacji. Dominuje alienacja administracji i zbiurokratyzowana struktura oparta głównie na zadaniach zleconych od państwa. Tradycyjne praktyki z poprzedniej epoki paraliżują pracę urzędów, a co za tym idzie negatywnie wpływają na możliwości rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego i zadowolenie mieszkańców.* Ta opinia nie jest jednostkowa. W obecnej sytuacji skonfliktowania społecznego na tle rywalizujących partii pojawia się strategiczne wyzwanie przed reformatorami! Co zrobić, aby samorząd nie stał się polem walki o utrzymywanie się u władzy, a tak się właśnie stało.

Możemy sobie zadać pytanie dlaczego? Najwyraźniej jest to związane ze znacznym zróżnicowaniem systemów społecznych w zakresie wartości i z niskim poziomem kapitału społecznego. Kapitału tego nie udało się wzmocnić wystraszająco w ramach zreformowanych struktur samorządowych. Te historyczne zaszłości ukrywane w okresie PRL-u są większym społecznym obciążeniem niż nam się to wydawało na początku budowania lokalnej demokracji na poziomie samorządowym. Trzeba przyznać, że nie zdawaliśmy sobie sprawy z inercji systemu społecznego i utrwalonych zachowań oraz sposobów myślenia, jakie wykształcił tzw. socjalistyczny ustrój. Ta pamięć społeczna i instytucjonalna jest najtrudniejsza do zmian. Problem ten po 30 latach funkcjonowania odrodzonego polskiego samorządu staje się naszym poważnym wyzwaniem przy wprowadzaniu niezbędnych reform samorządu terytorialnego wobec potrzeb dalszego rozwijania demokracji lokalnej.

Nie udało się ochronić samorządów od zasady uznaniowości oraz zabito w praktyce zasadę subsydiarności, na których opiera się samorząd w strukturach państwa oraz pochodzącej z niej zasady domniemania kompetencji. Być może jest to rezultatem błędu reformatorów, którzy potraktowali doktrynalnie kompetencje wszystkich samorządów w sposób jednolity. *De facto* tak nie było i nie jest. Pokazała to choćby prosta kategoryzacja nazw gmin dzieląca jednostki samorządu terytorialnego na gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie, w późniejszym okresie na miasta o statucie powiatowym, *etc.* To oznacza, że należy w sposób systemowy zreformować kompetencje podstawowych jednostek samorządu terytorialnego oraz na tym tle wzmocnić rolę powiatów skupiających słabsze ekonomicznie jednostki podstawowe.

Obecne utrzymywanie formalnego – ale nie realnego – jednakowego zakresu kompetencji w słabych jednostkach samorządu terytorialnego sprzyja populistycznej polityce rozwoju na poziomie wojewódzkim i krajowym wyrażającej się w wysoce „uznaniowym” dostępie do środków finansowych szafowanych przez rząd, jak i upartyjnione wojewódzkie samorządy. Problem ten w jakiejś mierze wywołały środki UE. Na poziomie województwa samorządowego jest on dodatkowo potęgowany przez niskie dochody własne samorządów oraz słabe powiązanie budżetu wojewódzkiego z kondycją gospodarczą województwa. „Siła” (polityczna) naszych województw bardziej zależy od „antycypowanych głosów wyborczych”, jakie można uzyskać w wyniku dystrybucji środków z UE, niż z alokacji, która wzmocniłaby lokalną i regionalną bazę dochodową w dłuższym okresie. Oczywiście nie należy umniejszać ogólnego pozytywnego wpływu środków UE na rozwój i poprawę warunków bytowych w skali kraju i regionów. Niemniej musimy mieć na uwadze, że „polityczny” wymiar alokacji środków z UE na poziomie regionalnym – w obecnym systemie samorządowych dochodów własnych – odbywa się kosztem racjonalności społeczno-ekonomicznej.

3. Konkurowanie podmiotowe i przedmiotowe między JST a zarządzanie rozwojem w układach funkcjonalno-przestrzennych

Stwierdzono, że racjonalna konkurencja sprzyja procesom tworzenia i dyfuzji innowacji w sferze zarządzania. Musimy jednak pamiętać, że nowe style zarządzania adaptowane w JST, mogą wbrew przypisywanym im funkcjom uzyskiwanym w sektorze prywatnym zostać wypaczone ze względu na wewnętrzne nieformalne interesy reprezentantów samorządu terytorialnego. Tak stało się np. w dużej mierze z marketingowym podejściem do zarządzania rozwojem, które pojawiło się w Polsce po 1993 r. Mimo już dość poważnego naukowego i pragmatycznego późniejszego dorobku w tej dziedzinie [Markowski 2002, 2005, Florek 2006; Szromnik 1996, 2012], najczęściej jednak instrumenty marketingowe są wykorzystywane do promocji władz samorządowych pod kątem ich celów wyborczych a nie na rzecz realizacji marketingowych strategii rozwoju. Z badań nad marketingowymi zachowaniami gmin województwa łódzkiego [Marks-Krzyszowska 2006] wynika, że ubieganie się o ponowny wybór determinuje strategię rozwoju gospodarczego. Niezależnie od formalnych deklaracji o potrzebie ściągania inwestorów zewnętrznych, władze lokalne mają przede wszystkim orientację na układ wewnętrzny, a w tej lokalnej orientacji dominują hasła społeczne a nie gospodarcze. Zatem chęć pozostania u władzy będzie determinowała także zachowania konkurencyjne, a użycie instrumentów konkurencyjnych zależy od systemu wartości i oczekiwań elektoratu. Z badań Marks wynika także, że większość z nich stosuje strategie nastawione na wewnętrzny marketing i zaspokajanie lokalnych potrzeb, a nie przyciąganie nowych inwestorów. Taka strategia daje większe szanse ponownego wyboru niż zdobycie nowych inwestorów.

Specyfiką władz publicznych jest występowanie w wielu, czasem wewnętrznie sprzecznych, rolach: 1) są jednym z głównych dostawców usług bytowych, 2) są podmiotem polityki wspierającym konkurencyjność przedmiotową (wzmacnianie zasobów), 3) są lub mogą być animatorem działań interesariuszy na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej 4) ich szczególna rola przejawia się w regulowaniu lokalizacji prywatnych procesów inwestycyjnych, a jednocześnie są one jednym z największych inwestorów, który ma reprezentować interesy społeczności lokalnej. W przypadku konkurencyjności **podmiotowej**, władze JST konkurują o inwestorów, środki finansowe, turystów, awanse i pośrednio o ponowny wybór do władzy. Zarządzanie rozwojem w długiej perspektywie trwania powinno być jednak zorientowane na konkurencję **przedmiotową**, polegającą na wzmacnianiu lokalnych przewag konkurencyjnych, a coraz częściej w ramach ponadgminnych powiązań gospodarczych i funkcjonalnych. wynikających zarówno z konkurencyjnej pozycji materialnych i niematerialnych zasobów JST – mierzonej bezpośrednio w odniesieniu do zasobów innych regionów oraz z przewag konkurencyjnych jednostek gospodarczych użytkujących te zasoby nad jednostkami gospodarczymi spoza regionu.

Do oceny pozycji konkurencyjnej JST szczególne znaczenie ma więc spojrzenie poprzez pryzmat jednostek gospodarczych, ponieważ tylko wtedy można właściwie oceniać przewagę czynników materialnych i pozamaterialnych występujących w formie tzw. kapitału społecznego i intelektualnego. To właśnie kapitał intelektualny ostatecznie potwierdza materialne przewagi regionu. Mówiąc o konkurencji przedmiotowej – jednostkę terytorialną, czy też obszar funkcjonalny traktujemy i oceniamy jako złożony zbiór użytkowników z relacjami społecznymi, gospodarczymi, politycznymi i środowiskowymi wraz z rynkową i społecznie użyteczną ofertą szeroko rozumianych zasobów.

Konkurencja podmiotowa regionów i gmin odgrywa w praktyce większą rolę niż nam się to z pozoru wydaje. Ta większa rola pojawia się w sytuacji, kiedy konkurowanie ma konfliktowy charakter. Uznając, że podmioty gospodarcze w naturalny sposób konkurują, i że gospodarka rynkowa to gra konkurencyjna, oczywiste jest, że władze i instytucje publiczne też podlegają takiej presji, a ich zachowania z natury rzeczy są konkurencyjne. Z jednej strony wydaje nam się, że to instytucje publiczne powinny być jednostkami regulującymi sektor prywatny, a z drugiej oczekujemy, że powinny one wspierać sektor prywatny. Zapominamy jednak o tym, że instytucje publiczne są także organizacjami, w których pracują ludzie i w naturalny sposób włączają się w konkurowanie między sobą, w pogoni za różnie ujawniającymi się celami konkurencyjnymi [Markowski 2005].

Konkurowanie podmiotowe może się przejawiać w układach horyzontalnych i wertykalnych. Konkurowanie horyzontalne dotyczy władz publicznych i instytucji publicznych tego samego poziomu. Mamy tu do czynienia z konkurencją między władzami gmin, powiatów i regionów. W konkurencji wertykalnej będzie to konkurowanie między władzami gmin i regionów, między władzami gmin i władzami i instytucjami centralnymi. Formy takiej konkurencji mogą mieć charakter sektorowy. Gminy bazujące swój rozwój na dziedzictwie kulturowym, czy przyrodniczym będą konkurowały z innymi wykorzystując do swojej gry poziom centralny, konkurując np. z ministrem przemysłu. Najczęściej konkurowanie ma charakter mieszany, gdyż do gry konkurencyjnej włączane są inne poziomy instytucjonalne. Badaniom wpływu instytucji publicznych na konkurencyjność regionów nie poświęcono zbyt dużo literatury. W krajach zachodnich można dopiero mówić o początkach takich badań prowadzonych przez Friedricha, Feng [2002] natomiast w Polsce takich badań nikt nie prowadzi.

Nowe style zarządzania w JST mogą się szybciej rozwijać w zdecentralizowanym systemie terytorialnej organizacji państwa, a także przy odpowiednim pozytywnie działającym mechanizmie konkurencji między JST oraz zdolnością do współpracy w sprawach strategicznych. Zadaniem państwa jest, aby ten mechanizm konkurencji podmiotowej w strukturach władz lokalnych nie miał charakteru patologicznego i nie odbywał się kosztem interesu publicznego. Odnosząc te zagadnienia do współczesnych firm, ta zdolność do współpracy i racjonalnej konkurencji określana jest jako *coopetition*. Ta forma funkcjonowania jest szczególnie istotna w obszarach funkcjonalnych, a wytworzenie takiej zdolności jest dużo trudniejsze niż w sektorze biznesu, na którego presję motywacyjną do współpracy wywiera rynek, motywacje ekonomiczne i groźba bankructwa. JST jako instytucje publiczne mają, jak wiemy inne cele i motywacje działania [Kozuch 2004; Hausner 2008 i inni]. Stąd postulowane nowe style

zarządzania w JST wymagają stworzenia odpowiednich regulacji prawnych i prorynkowych mechanizmów czerpania korzyści z podatków majątkowych i systemów kompensacji kosztów w imię wspólnotowego interesu długofalowego. Bez takich mechanizmów samo lansowanie nowych stylów zarządzania rozwojem nie będzie dawało trwałych efektów. Potwierdza to praktyka przy wdrażaniu celów polityki regionalnej. Wymuszanie współpracy przez zewnętrzne mechanizmy finansowania wspólnych międzygminnych projektów nie mają, jak dotąd, charakteru trwałego i systemowego. Pokazują to liczne badania nad realizacją projektów w miejskich obszarach funkcjonalnych tzw. ZIT-ów [Żak-Skwierczyńska 2018].

4. Potrzeba kontynuacji reformy samorządowej i zmian systemowych w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych

Sukces reformy samorządowej uświadomił potrzebę stałego monitorowania funkcjonowania struktur samorządowych. Jak każda społeczna struktura instytucjonalna także instytucje samorządu terytorialnego charakteryzują się dużą inercją i skłonnością do deformacji w swoim działaniu. Po 30 latach funkcjonowania samorządu i wprowadzania licznych cząstkowych korekt prawnych widzimy, że struktury samorządowe wymagają dokonania poważniejszych korekt systemowych, które dopasują je do współczesnych wyzwań i wyzwoła nowe potencjały rozwojowe.

Jeśli zgodzimy się, że zgodnie z ustawą ustrojową JST to wszyscy mieszkańcy i podmioty w granicach administracyjnych, to musimy założyć możliwość wpływania na prowadzoną politykę publiczną władz samorządowych przez realną partycypację w pracach planistycznych i decyzyjnych. W warunkach polskich niestety mamy do czynienia bardziej z formalnym i fasadowym podejściem do partycypacji niż z realnym udziałem interesariuszy i mieszkańców.

Brak jest mechanizmów łączących sprawy współodpowiedzialności w procesach decyzyjnych podejmowanych na rzecz rozwoju. Mamy bowiem rozbieżne związki między interesami publicznymi, partyjnymi a systemami podatkowymi i opłatami za korzystanie z usług sfery publicznej. Do najważniejszych deformacji, jakie zaszły i koniecznych zmian, które należy wymienić należą [Markowski 2021]:

- Odejście od zasady domniemania kompetencji na rzecz zasady enumeratywnego przeregulowania zadań.
- Wytworzenie się wokół samorządów lokalnych atmosfery o korupcyjnym działaniu administracji samorządowej, która paraliżuje procesy decyzyjne i ograniczyła do minimum (*de facto* już wyeliminowała) zasadę domniemania kompetencji, która leżała u podstaw wprowadzanego 30 lat temu samorządu terytorialnego.

- Partyjne zawłaszczenie samorządu, z takim konsekwencjami, jak; zatrudnianie radnych i kolegów partyjnych na stanowiskach pracy związanych z samorządem, co stwarza ewidentne konflikty interesów.
- Traktowanie usług publicznych i inwestycji jako instrumentów sprawowania władzy a nie zaspokojenia potrzeb obywatelskich.
- Zanik kultury planowania publicznego i regulacyjnego spójnego z procesami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi.
- Narastające konflikty między strukturami rządu i samorządu wraz z naruszaniem zasady realności kompetencji władz lokalnych przez tworzenie coraz większego rozdzwiewku między dochodami samorządów a zadaniami ustawowymi.
- Tendencje centralistyczne do monopolizowania działań w sferze publicznej i *quasi*-publicznej, zamiast pośredniego oddziaływania w sferze systemowego wspierania i regulowania inicjatyw prywatnych.
- Biurokratyzacja administracji samorządu i jego alienacja od lokalnej społeczności.
- Niedokończona reforma samorządu wojewódzkiego i nadal niedookreślona docelowa rola urzędu wojewody i samorządu powiatowego.
- Słabo powiązane dochody władz samorządowych z lokalnym systemem gospodarczym i własnościowym.

W tych warunkach, bez zmian systemowych, trudno będzie wprowadzić nowe poprawnie działające instrumenty zarządzania rozwojem w obszarach funkcjonalnych. Niemniej warto wskazać na minimum koniecznych zmian. Obszary funkcjonalne są strukturami o silnym endogenicznym potencjale rozwojowym wymagającym jednak pokonania barier społecznych, organizacyjnych, granic administracyjnych, a przede wszystkim transportowych ograniczających zewnętrzne relacje obszaru. Władze regionalne i lokalne, jeśli chcą być realnym podmiotem zarządzającym rozwojem, konkurującym z innymi regionami i wspierającym pozycje konkurencyjne swoich aktorów, muszą być świadome wewnętrznej konkurencji podmiotowej oraz tła konkurencji i konfliktów wszystkich instytucji publicznych działających na poziomie gminnym i powiatowym. Bez rozpoznania przyczyn i mechanizmów wewnętrznej konkurencji nie można skutecznie zarządzać rozwojem. Konkurencja bowiem bardzo często nabiera charakteru patologicznego i pojawiania się praktyk monopolistycznych, spekulacyjnych, pułapek społecznych *etc.* Jej wyniszczające działanie musi być przedmiotem regulacji nie tylko w odniesieniu do sektora prywatnego, ale także w odniesieniu do JST. Podmiotowe konkurowanie o charakterze destrukcyjnym i wysokich kosztach społecznych dotyczy szczególnie dziedziny gospodarowania przestrzenią jako szczególnie wspólnym dobrem. Konkurencja międzygminna odgrywa bardzo istotną rolę w procesach zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych, a w szczególności w obszarach metropolitalnych. Negatywnym skutkiem destrukcyjnej konkurencji międzygminnej w tych obszarach jest m.in., chaotyczne rozpraszanie zabudowy mieszkaniowej wokół wielkich miast [Śleszyński *et al.* 2018].

Sposobem na zmniejszenie destrukcyjnej konkurencji między JST dla rozwoju trwałego jest wprowadzenie do schematów alokacyjnych polityki regionalnej UE, a w szczególności do polityki spójności, nowego podejścia – z typowo regionalnego,

związanego z regionalnymi strukturami administracyjnymi – do tzw. podejścia terytorialnego, koncentrującego się na obszarach funkcjonalnych, w tym na miastach i MOF-ach w formie wspólnych inwestycji terytorialnych. To podejście jest zorientowane na wzmacnianie terytorialnych przewag konkurencyjnych. Nowa polityka spójności w swoim wymiarze terytorialnym jest więc istotną zmianą paradygmatów publicznego wspierania rozwoju. Jesteśmy jednak na początku tego eksperymentu, a do jego oceny i ewentualnych korekt potrzeba jeszcze dłuższego czasu. Integralną częścią tego terytorialnego podejścia do rozwoju jest wprowadzenie zintegrowanych metod planowania i zarządzania rozwojem w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz nowych mechanizmów motywacji do międzygminnej współpracy.

Na razie skuteczność wprowadzonych instrumentów w formie ZIT-ów, obszarów strategicznej interwencji i MOF jest relatywnie niska. Niezbędne jest systemowe dostosowanie mechanizmów ekonomicznych (systemów finansowych i fiskalnych) JST motywujących do międzygminnej współpracy. Najprostszym mechanizmem motywacji do współpracy w obszarach funkcjonalnych, szczególnie o charakterze metropolitalnym, byłoby np. wprowadzenie opłaty (podatku metropolitalnego) od każdego mieszkańca. Taki mechanizm, w znacznym zakresie, poprawiałby np. inwestycje we „wspólną” infrastrukturę transportową i jej utrzymanie, której koszty w największym zakresie ponosi miasto metropolitalne bez partycypacji gmin i mieszkańców strefy metropolitalnej. W jakiejś mierze sposobem regulującym poziom nadmiernej konkurencyjności podmiotowej przez walory przestrzenne może być wyłączenie ich z przedmiotu konkurencji. Szczególnie powinno to dotyczyć zasobów przyrody, które mają istotną rolę dla długiej perspektywy rozwoju. Takim instrumentem może i powinien być odpowiednio skonstruowany regulacyjny system planów przestrzennego zagospodarowania dla obszarów funkcjonalnych, których zadaniem jest chronienie hierarchicznych wspólnych wartości adekwatnie do skali terytorialnej odpowiedzialności, tj. w systemie koordynującym wartości ogólnokrajowe, regionalne i odpowiednio lokalne czy metropolitalne na obszarach metropolitalnych.

Istotą nowego zarządzania w obszarach funkcjonalnych procesu jest nie tyle wprowadzenie „sztywnych” regulacji chroniących enumeratywnie wymienione cele interesu publicznego, ile właściwa przeprowadzona partycypacja między JST w powiązaniu z systemem wzajemnego kompensowania strat ekonomicznych w imię wartości i korzyści ekonomicznych długiego okresu. Tego postulowanego mechanizmu jak na razie nie ma w naszym systemie prawnym JST. Warto wspomnieć, że obecny system planowania przestrzennego nie stanowi wystarczających podstaw do ochrony interesów publicznych w hierarchicznym systemie wiążących regulacji (brak właściwie skonstruowanego regulacyjnego systemu planowania na poziomie wojewódzkim). Także fakultatywność planowania miejscowego prowadzi do destrukcyjnej konkurencji między jednostkami JST szczególnie w obszarach funkcjonalnych np. o nowych podatników lokalizujących się na niedoinwestowanych terenach i przyczyniając się do kosztownego ekonomicznie i społecznie chaosu przestrzennego [Śleszyński *et al.* 2018].

Niestety rząd nie jest w stanie ze względów politycznych i populistycznych doprowadzić do reformy systemu planowania. Chce natomiast kontrolować samorządy

(gminy) poprzez centralnie ustalone standardy, a *de facto* centralnie określone normatywy urbanistyczne, ograniczając w ten sposób samodzielność gmin w zakresie planowania przestrzennego lub chętnie posługuje się specustawami bez analizy skutków ich stosowania w dłuższym okresie, komplikując i patologizując przy tej okazji czytelność systemu planowania przestrzennego i dewastując podstawy do jego sprawności. Mimo, że znowelizowana *ustawa o polityce rozwoju 2019*, która wprowadza tak pożądaną i oczekiwany kierunek działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w sposób zintegrowany, to reforma systemu planowania rozwoju i planowania przestrzennego, która miała być integralną częścią tej reformy – niestety zatrzymała się w półkroku, tworząc nowe problemy w zakresie zrównoważonego rozwoju nie tylko MOF, ale i całego kraju.

Należy też pamiętać, że każdy obszar funkcjonalny w procesie rozwoju jest zawsze zagrożony czasowo zwiększającą się przestrzenną polaryzacją ekonomiczną i społeczną oraz pojawianiem się – także przestrzennie zróżnicowanych negatywnych efektów zewnętrznych (w tym środowiskowych). Ta polaryzacja korzyści i kosztów jest źródłem konfliktów społecznych, które bez odpowiedniego zarządzania mogą zahamować rozwój. Zachowanie zatem spójności obszaru i obniżenie konfliktów międzygminnych wymaga stworzenia odpowiednich finansowych mechanizmów kompensacji kosztów zewnętrznych dla jednostek samorządowych, które mogą ponosić w okresie przejściowym do uzyskania efektów wzrostu. Zintegrowana długofalowa strategia rozwoju akcentując i pokazując rozłożenie korzyści i kosztów w czasie i przestrzeni z pewnością pozwoli na ograniczenie międzygminnych konfliktów. Wspólny zaś dla obszaru funkcjonalnego „fundusz rozwojowy” poprzez system wzajemnych kompensat i wspólnych inwestycji pozwoli na budowę międzygminnego zaufania i wyzwoli potencjał rozwojowy z korzyścią dla wszystkich jej mieszkańców, całego województwa i oczywiście dobrobytu narodowego.

Warto też podjąć starania, ze strony samorządów i samorządowych władz wojewódzkich, o tworzenie lokalnych przepisów (podstaw) prawnych, aby w ramach obszarów funkcjonalnych, gminy go współtworzące mogły prowadzić wspólny finansowy rachunek zadłużania obszarów np. z możliwością wzajemnego „odsprzedawania” sobie praw do zadłużenia. Taki mechanizm pozwoliłby – wraz z dobrym planowaniem strategicznym – na uzyskiwanie wysokiej efektywności wydatków publicznych na rzecz wspólnego rozwoju. W ramach zmian ustrojowych i praw wyborczych do JST warto rozważyć prawo dzielenia głosu wyborczego między gminy, tam gdzie wyborca ma swoje trwałe interesy ekonomiczne – majątkowe i płaci podatki majątkowe (od nieruchomości) lub dochodowe.