

PRACE NAUKOWE

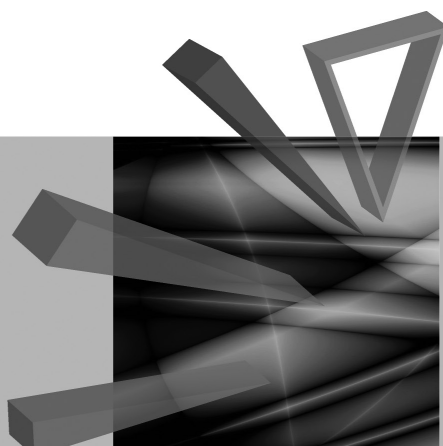
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

296

Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych



Redaktorzy naukowi

Stanisław Korenik

Anna Mempel-Śnieżyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-318-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Agata Bury: Deficyt budżetowy w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie województwa łódzkiego	11
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Sytuacja finansowa powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2008-2010	24
Jacek Chądzyński: Współpraca polskich gmin z organizacjami pozarządowymi – prezentacja wyników badań	36
Adam Dąbrowski: Rewitalizacja jako instrument polityki rozwoju regionalnego w wymiarze lokalnym.	46
Niki Derlukiewicz: Działania podejmowane w Unii Europejskiej na rzecz wspierania innowacyjności gospodarki	56
Dariusz Głuszczyk: Strategia, polityka i system innowacji w regionie – ujęcie teoretyczne	65
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kryzys finansowy i gospodarczy	76
Krzysztof Heffner, Brygida Klemens: Koncepcje zmian i nowe procesy przestrzenne na obszarach wiejskich w Polsce	90
Marian Kachniarz: Konsolidacja a efektywność w ochronie zdrowia	102
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Idea miast partnerskich. Przykład Łodzi ..	113
Iryna Kaminska: Financial tools of stimulation of social and economic development of a region	129
Nadiya Khvyshchun: Sytuacja finansowa regionów Ukrainy: okres przed- i pokryzysowy	139
Brygida Klemens: Dostęp do usług publicznych na obszarach wiejskich województwa opolskiego	151
Stanisław Korenik: Globalizacja i gospodarka oparta na wiedzy a nowa przestrzeń gospodarcza	164
Lubov Kovalska: Questions of the assessment and building of Ukraine regions competitiveness	176
Agnieszka Krześ: Rozwój infrastruktury transportu i łączności dużych miast Dolnego Śląska w dobie kryzysu	186
Andrzej Łuczyszyn: Globalizacja i lokalizm w rozwoju lokalnym – wybrane elementy	197
Marian Maciejuk: Fundusze unijne jako źródło zasilania budżetów jednostek samorządowych na Dolnym Śląsku	205
Anna Mempel-Śnieżyk: Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego	215

Katarzyna Miszczak: Sytuacja społeczno-gospodarcza polskich województw w dobie obecnego kryzysu finansowego	227
Jarosław Michał Nazarczuk: Specjalne strefy ekonomiczne motorem wzrostu w czasach kryzysu?	241
Mirosława Marzena Nowak: Wpływ spółdzielni mleczarskich na przemiany przestrzenne, ekonomiczne i środowiskowe we współczesnej gospodarce.....	251
Oğuz Özbek: Demarcation problem of spatial planning in the normative regions of Turkey: the provincial development strategy of Kayseri.....	261
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Approaches to the implementation of sustainable agriculture at the local level: case of Kyiv region, Ukraine	270
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regional aspects of the management of higher economic education in Ukraine.....	277
Aldona Podgórnai-Krzykacz: Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową – prezentacja wyników badań	285
Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Uwarunkowania rozwoju rekreacji zimowej we wschodnich Karkonoszach	295
Małgorzata Rogowska: Gospodarka oparta na wiedzy w dobie globalizacji	308
Karolina Rosomacha: Sytuacja Republiki Czeskiej w kontekście rozwoju regionalnego po roku 2000	317
Małgorzata Twardzik: Znaczenie centrów handlowych dla funkcjonowania jednostek osadniczych w strefie zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	327
Kinga Wasilewska: Samorząd terytorialny kontra alternatywne metody finansowania	338
Marek Wojciechowski: Zamożność a koszt władzy samorządowej w dużych miastach polskich	348

Summaries

Agata Bury: Budget deficit in local government units on the example of Łódź Voivodeship	23
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Financial situation of poviats in Świętokrzyskie Voivodeship in 2008-2010	35
Jacek Chądzyński: Co-operation between communities and non-governmental organizations in Poland – presentation of study results.....	45
Adam Dąbrowski: Revitalization as an instrument of regional development policy in the local dimension.....	55
Niki Derlukiewicz: Activities undertaken in the European Union to promote innovation	64

Dariusz Głuszcuk: Innovation strategy, policy and system in the region – theoretical approach.....	75
Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland vs. financial and economic crisis.....	89
Krystian Heffner, Brygida Klemens: Concepts of changes and new spatial processes in rural areas of Poland	101
Marian Kachniarz: Consolidation vs. efficiency in health care	112
Magdalena Kalisiak-Mędelska: The idea of partner cities. The example of Łódź.....	128
Iryna Kaminska: Instrumenty finansowe stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.....	138
Nadiya Khvyshechun: Ukrainian regions financial situation: before and post-crisis period	150
Brygida Klemens: Access to public services in rural areas of Opole Voivodeship	163
Stanisław Korenik: Globalization and knowledge based on economy vs. new economic space.....	175
Lubov Kovalska: Kwestie oceny i budowania konkurencyjności regionów Ukrainy.....	185
Agnieszka Krześ: Development of transport and communication infrastructure in big cities of Lower Silesia in the time of crisis	196
Andrzej Łuczyszyn: Globalization and localism in local development – selected elements	204
Marian Maciejuk: European Union funds as the supporting source for budgets of self-government units in Lower Silesia region	214
Anna Mempel-Śnieżyk: Local authorities vs. local development programming	226
Katarzyna Miszczak: Social and economic situation of Polish voivodeships in the present financial crisis	240
Jarosław Michał Nazarczuk: Are Polish Special Economic Zones growth poles at the time of austerity?.....	249
Mirosława Marzena Nowak: Influence of dairy cooperatives on space, economic, and environmental changes in modern economy.....	260
Oğuz Özbek: Problem rozgraniczania planowania przestrzennego w normatywnych regionach Turcji: lokalna strategia rozwoju Kayseri.....	269
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Podejścia do wdrażania zrównoważonego rozwoju w rolnictwie na poziomie lokalnym na przykładzie regionu kijowskiego – Ukraina	276
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regionalne aspekty zarządzania wyższą edukacją ekonomiczną na Ukrainie	284
Aldona Podgórnjak-Krzykacz: Local government in its relations with central government – presentation of survey results.....	294

Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Conditions for the development of winter recreation in the eastern part of the Karkonosze Mountains.....	307
Małgorzata Rogowska: Knowledge based economy in the age of globalization	316
Karolina Rosomacha: Situation of regional development in the Czech Republic after 2000	326
Małgorzata Twardzik: Impact of shopping centers for the functioning of settlement units in the outer metropolitan area in Upper Silesian Voivodeship	337
Kinga Wasilewska: Local government vs. alternative financing methods.....	347
Marek Wojciechowski: Affluence vs. the cost of local government authority in Polish major cities.....	358

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Uniwersytet Łódzki

SAMORZĄD GMINNY W RELACJACH Z ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ – PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ

Streszczenie: Artykuł podejmuje problematykę relacji samorządu gminnego z administracją rządową. Problematyka ta jest istotna z punktu widzenia współpracy różnych poziomów administracji publicznej w ramach systemu, który tworzą, a także w kontekście realizacji jednej z przyjętych w Europejskiej Księdze nt. Rządzenia metod zarządzania w UE, jaką jest współzarządzanie wielopasmowe. Artykuł ma na celu wskazanie skali i charakteru powiązań pomiędzy gminami a administracją rządową w Polsce oraz ich ocenę.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, samorząd gminny, współpraca, konkurencja.

1. Wstęp

Współczesne uwarunkowania funkcjonowania gmin skłaniają je do nawiązywania kontaktów i relacji z innymi podmiotami zarówno publicznymi, jak i społecznymi czy prywatnymi. Regulacje prawne, jak również system organizacji państwa i administracji publicznej sprawiają, że jednostki samorządu gminnego są powiązane w różnym stopniu i różnymi relacjami także z administracją rządową. Ponadto relacje te przebiegają jednocześnie na dwóch poziomach: na linii administracja rządowa centralna – samorząd gminny (ministerstwa – gminy) oraz administracja rządowa terenowa – samorząd gminny (urząd wojewódzki – gminy).

Powiązania, o których mowa, mogą przybierać charakter współpracy lub konkurencji. Założono, że współpraca obejmuje:

- przepływy: wymianę informacji, wsparcie finansowe, delegowanie ludzi, przekazywanie zasobów rzeczowych;
- interakcje: koordynację działań, kooperację (wspólne działania na rzecz wspólnego celu, wspólne projekty), konflikt (spory, brak zgody), kontrolę (nadzór nad projektem, udział w organizacji)¹.

¹ R. Hardin, *Political Obligation*, [w:] *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, reds. A. Hamlin, P. Pettit, Basil Blackwell, Oxford 1989, s. 103-119.

Ponadto współpraca ta może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny, wynikać z przepisów prawa lub być podejmowana nieformalnie, jak również przebiegać systematycznie czy *ad hoc*. Należy podkreślić, że współpraca merytoryczna w ramach struktur administracji publicznej będzie decydować o sprawności działania tego systemu, a co za tym idzie – o skuteczności realizowanych polityk publicznych².

Konkurencja pomiędzy samorządem gminnym a administracją rządową będzie zjawiskiem rzadkim, jednak można przypuszczać, że relacje współzawodnictwa będą dotyczyć dostępu do informacji, środków finansowych czy wykwalifikowanej kadry.

Celem artykułu jest ocena skali oraz typu relacji zachodzących pomiędzy gminami a administracją rządową. Dla jego osiągnięcia zaprezentowano w artykule wyniki ankietowych badań ogólnopolskich zrealizowanych wśród 484 gmin oraz wywiadów swobodnych z wójtami i burmistrzami, zrealizowanych w sześciu gminach województwa łódzkiego³.

2. Kierunki współpracy administracji rządowej z samorządem gminnym

Decentralizacja państwa sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego zachowują samodzielność w realizacji zadań publicznych i zarządzaniu sprawami społeczności lokalnych, co czynią na własną odpowiedzialność i we własnym interesie. W tym kontekście L. Habuda wskazuje, że w stosunku do podstawowych jednostek samorządu terytorialnego nie występują jakiegokolwiek zależności o charakterze tzw. hierarchicznego podporządkowania organom władzy centralnej. Natomiast hierarchia zarządzania, pojawiająca się w relacjach samorządu z administracją rządową, polega na nadzorze wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych⁴.

Zdecydowana większość relacji gmin z administracją rządową wynika z przepisów prawa, w szczególności zlecanych im zadań. Zadania te mogą być realizowane przez organy gminy w oparciu o ustawy szczegółowe lub wykonywane na podstawie porozumień organów gminy z organami administracji rządowej. Na mocy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie kompetencje powierzania realizacji zadań posiada także wojewoda, który na podstawie porozumienia może przekazać prowadzenie niektórych spraw z zakresu swoich właściwości jednost-

² M. Kulesza, *Wstęp*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, red. M. Kulesza, M. Sakowicz, Warszawa 2009, s. 5.

³ Projekt badawczy własny Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN114167138 pt. „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”, realizowany przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik projektu prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski.

⁴ L. Habuda, *Decentralizacja vs. centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 102-103.

kom samorządu terytorialnego⁵. Ponadto z przysługujących wojewodzie kompetencji nadzorczo-kontrolnych wobec jednostek samorządu gminnego wynika, że w praktyce najwięcej bezpośrednich kontaktów samorządów gminnych odbywa się z administracją rządową terenową (urzędem wojewódzkim). Wojewoda w ramach przyznanego mu zakresu uprawnień zabiega o współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w określonych obszarach⁶.

W ramach realizacji zadań publicznych szczególną formą współpracy administracji rządowej z samorządem gminnym są różnego rodzaju programy, głównie oferujące wsparcie finansowe dla gmin. Uzyskanie dofinansowania przez gminę wymaga chęci partycypacji i aktywności jednostki. Do programów takich zaliczyć należy np.: Narodowy program przebudowy dróg lokalnych, Program „Radosna szkoła”, Program budowy boisk wielofunkcyjnych ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży.

Współpraca administracji rządowej z samorządem terytorialnym jest niezbędnym warunkiem realizacji koncepcji rządzenia wielopoziomowego (*multi-level governance*). Głównym jej założeniem jest harmonijne zarządzanie sprawami publicznymi, przebiegające w ramach systemu negocjacji i współzależności pomiędzy różnymi poziomami terytorialnymi (organizacją ponadnarodową, państwem, samorządem terytorialnym)⁷. Skuteczna realizacja polityk publicznych wymaga zatem integracji wszystkich poziomów administracji publicznej – od narodowego przez regionalny po lokalny.

W procesie tym szczególną rolę odgrywa ministerstwo ds. administracji, które jako podmiot odpowiedzialny za realizację strategii „Sprawne Państwo 2020”, powinno przyczynić się do doskonalenia ustroju terytorialnego, w szczególności zwiększenia efektywności realizacji zadań publicznych i usprawnienia mechanizmów współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego⁸. Ponadto w ramach ministerstwa funkcjonuje Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego, który realizuje sprawy związane z bieżącym funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

Ministerstwo w szczególności zabiega o dobrą współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w obszarze informatyzacji administracji, czego przejawem jest opracowanie dokumentu programowego „Linia współpracy podmiotów publicznych administracji rządowej i samorządowej na rzecz budowy otwartego państwa oraz

⁵ Art. 20 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU 2009, nr 31, poz. 206.

⁶ Do obszarów tych należą: zapobieganie zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrona praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

⁷ Por. G. Marks, *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, [w:] *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, red. A. Cafruny, G. Rosenthal, Boulder 1993, s. 392, 402-403.

⁸ Projekt strategii „Sprawne Państwo 2020”, Warszawa, październik 2011.

ukierunkowanych na użytkownika usług e-administracji w Polsce”. Oprócz integracji i interoperacyjności systemów informatycznych dokument zapowiada krzewienie kultury organizacyjnej opartej na współpracy i otwartości oraz koordynację i współdziałanie w zakresie budowy infrastruktury telekomunikacyjnej jako czynników niezbędnych do realizacji idei otwartego państwa⁹.

Pionową współpracę pomiędzy administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego zakłada także ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z przepisów tej ustawy wynika, że polityka rozwoju ma charakter kooperacyjny, integrujący działania różnych podmiotów, i jest oparta na dialogu i negocjacjach. Główna rola przypada wprawdzie administracji rządowej i województwom, jednak poziom lokalny, w tym gminy, także wymieniony został jako podmiot tej polityki¹⁰. Szczególne kompetencje ustawa przyznaje ministrowi ds. rozwoju regionalnego, którego zadaniem jest koordynowanie współpracy z samorządami w ramach realizowanej polityki rozwoju (art. 3a wymienionej ustawy).

Warto wspomnieć w tym kontekście o współpracy rządu z samorządem terytorialnym w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jednak nie zrzecza ona pojedynczych gmin, ale ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu lokalnego, takie jak: Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, a także samorządu regionalnego. Rola komisji sprowadza się do opiniowania aktów prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, wypracowywania wspólnych stanowisk rządu i samorządu terytorialnego czy wspólnych rozwiązań normatywnych. Poza wymienioną instytucją przedstawiciele samorządów wchodzi w skład różnych komisji i rad, gdzie zabiegają o uwzględnienie interesów samorządów regionalnych i lokalnych w podejmowanych przez nie decyzjach¹¹.

Kolejne kierunki współpracy administracji rządowej z samorządami lokalnymi związane są z zagadnieniami finansowania działalności jednostek terytorialnych. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapisany jest obowiązek konsultacji z reprezentacjami samorządów decyzji rządowych dotyczących systemu finansów lokalnych¹². W konsultacjach tych bierze udział Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

⁹ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Linia współpracy podmiotów publicznych administracji rządowej i samorządowej na rzecz budowy otwartego państwa oraz ukierunkowanych na użytkownika usług e-administracji w Polsce*, kwiecień 2012, s. 7-10.

¹⁰ Art. 3 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658.

¹¹ Można wymienić tutaj: Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, Naczelną Radę Zatrudnienia, Radę Działalności Pożytku Publicznego, Radę Narodowego Funduszu Zdrowia itd.

¹² Art. 26, ust. 3, art. 28, ust. 3, 6 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

3. Prezentacja wyników badań

W tej części artykułu zaprezentowane zostały wyniki badań ankietowych oraz badań jakościowych. Ich przedmiotem były procesy współpracy i konkurencji zachodzące pomiędzy gminami a administracją rządową w Polsce. Analiza wyników badań pozwoliła ocenić zakres i charakter owych relacji. Zarówno badania ankietowe, jak i wywiady swobodne zostały zrealizowane z osobami pełniącymi funkcje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wśród nich były osoby sprawujące ten mandat nie tylko pierwszą, drugą i trzecią kadencję, ale także pozostające na tym stanowisku od 1998 r. i dłużej (tab. 2).

Tabela 1. Struktura gmin biorących udział w badaniu ankietowym według typu

Typ gminy	Liczba gmin	Udział w badanej populacji (w %)	Udział w populacji gmin w Polsce (w %)
Gmina miejska	61	12,2	19,9
Gmina miejsko-wiejska	112	22,4	18,7
Gmina wiejska	311	62,2	19,7
Ogółem	484	100	19,4

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Liczba kadencji sprawowanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta

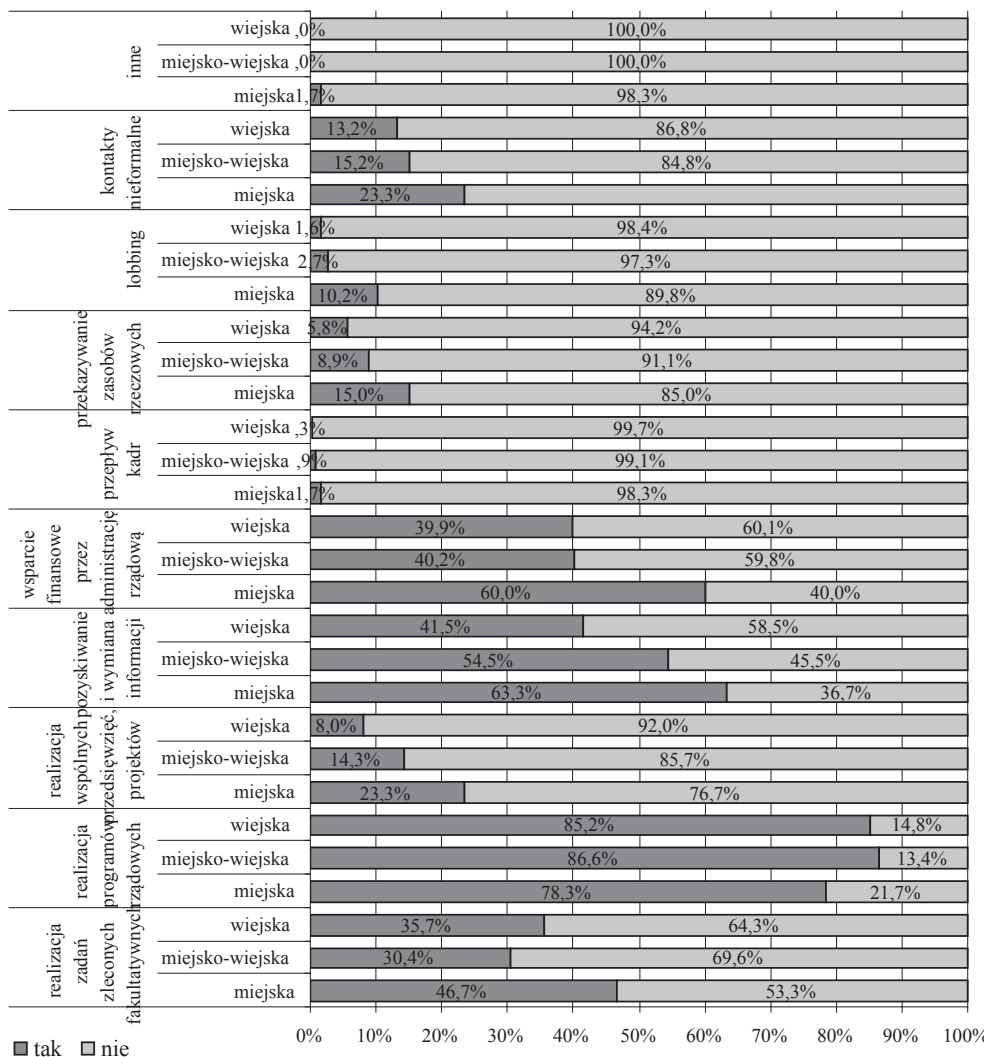
Liczba kadencji	Częstość	Procent
1	113	23,3
2	128	26,4
3	107	22,1
4	60	12,4
5	45	9,3
6	25	5,2
Braki danych	6	1,2
Ogółem	484	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Gminy, w których zrealizowano wywiady swobodne, zlokalizowane są w województwie łódzkim. Wśród nich znalazły się: 2 gminy wiejskie, 2 gminy miejsko-wiejskie i 2 gminy miejskie.

Wszystkie gminy biorące udział w badaniu deklarują współpracę z administracją rządową, wynikającą z przepisów prawa, na podstawie których administracja rządowa zleca realizację zadań jednostkom samorządu terytorialnego na drodze ustawowej. Współpraca ta dotyczy także procedur nadzorczych, realizowanych przez urzędy wojewódzkie, co sprawia, że kontakty gmin z tymi organami administracji rządowej są częste.

Obok zadań zleconych obowiązkowych gminy realizują także zadania o charakterze fakultatywnym. Z faktu dobrowolności wynika zdecydowanie mniejsza skala tego typu działań deklarowanych przez ok. 36% badanych jednostek. Porozumienia z administracją rządową najczęściej zawierają gminy miejskie (46,7%), rzadziej (tj. ponad 1/3) gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (ok. 30%) (rys. 1).



Rys. 1. Formy współpracy gmin z administracją rządową według typu gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

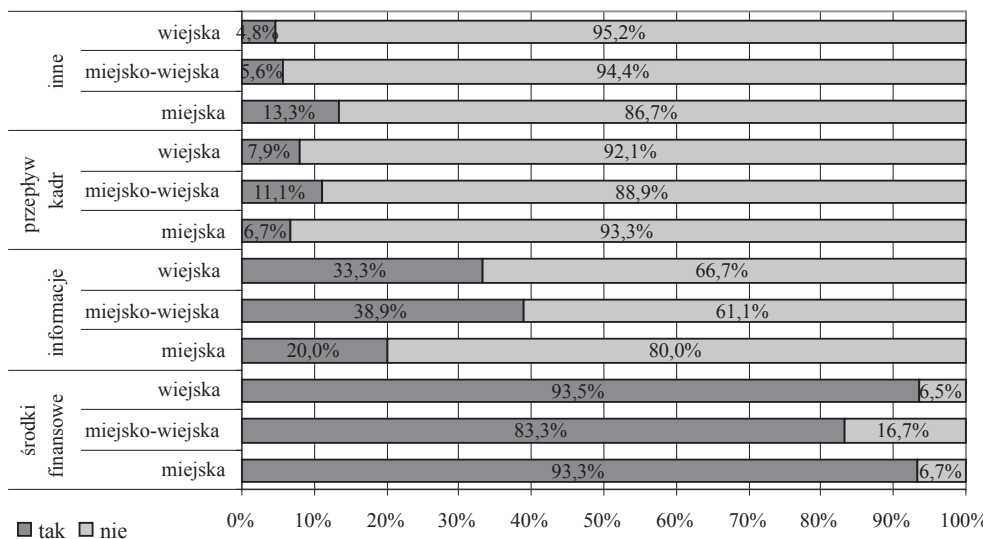
Poza wyżej wymienioną formą współpracy gminy uczestniczą w różnego rodzaju przedsięwzięciach inicjowanych przez stronę rządową. Przykładem tego typu inicjatyw są programy rządowe, takie jak: Narodowy program przebudowy dróg lokalnych, Program „Radosna szkoła”, Program budowy boisk wielofunkcyjnych ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży. Programy te cieszą się dużą popularnością, o czym świadczy znaczny odsetek gmin (ok. 85%) biorących w nich udział. W najmniejszym stopniu korzystają z nich gminy miejskie (w 78%).

Realizacja wspólnych projektów czy przedsięwzięć jest zjawiskiem stosunkowo rzadkim. Udział w tego typu inicjatywach deklaruje ponad 20% gmin miejskich, natomiast zaledwie 8% gmin wiejskich. Najczęściej polegają one na uczestnictwie w projektach rządowych finansowanych ze środków UE (np. dotyczących podnoszenia kompetencji pracowników samorządowych czy z zakresu kultury). Innym obszarem tej współpracy jest przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu i rozwój elektronicznej administracji. Gminy biorą także udział w organizowanych przez administrację rządową konferencjach, akcjach i kampaniach promocyjnych (np. Europejski Dzień bez Samochodu), konkursach czy imprezach sportowych. Wspólne projekty dotyczą inwestycji na terenach popowodziowych, jak i rozwoju stref ekonomicznych.

Jedną z zasadniczych relacji występujących między administracją rządową a gminami polega na przekazywaniu i wymianie informacji (deklaruje ją niemal połowa gmin). Gminy miejskie częściej niż pozostałe typy jednostek (w 60%) są otwarte na wymianę informacji z administracją rządową. Wykazują one także wyższą aktywność w ubieganiu się o wsparcie finansowe z tego źródła (dotacje celowe pozyskuje 60% gmin miejskich, a zaledwie 40% wiejskich). Charakterystyczne jest także to, że o wsparcie tego typu zdecydowanie rzadziej zabiegają gminy, w których organ wykonawczy pozostaje na swoim stanowisku ponad 4 kadencje. Marginalne znaczenie w relacjach administracji rządowej z samorządem gminnym ma przepływ kadr, lobbing czy przekazywanie zasobów rzeczowych.

Warto podkreślić, że omawiane kontakty mają także charakter nieformalny. Prywatne relacje podejmowane są najczęściej przez gminy miejskie (w ponad 23%), natomiast rzadziej w pozostałych przypadkach (przez 15% gmin miejsko-wiejskich i 13% wiejskich). Na tle innych form współpracy z administracją rządową kontakty nieformalne okazują się istotne. Nieznacznie częściej podejmowane są one przez gminy, w których organ wykonawczy sprawuje swój mandat przez 1-3 kadencje.

Relacje na linii administracja rządowa – samorząd gminny mogą przybierać także charakter rywalizacji, co potwierdziło niemal 20% wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Przedmiotem konkurencji ich zdaniem są przede wszystkim środki finansowe (rys. 2). Prawie połowa z nich uznała natomiast, że konkuruje z administracją rządową o informacje (częstość tego wskazania była najwyższa wśród gmin miejsko-wiejskich i wiejskich).



Rys. 2. Przedmiot konkurencji pomiędzy samorządem gminnym a administracją rządową według typu gminy ($N=96$)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Ocena kontaktów z administracją rządową przez gminy jest zróżnicowana. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów swobodnych można sformułować wniosek, że gminy dobrze postrzegają relacje z administracją rządową terenową, natomiast negatywnie oceniają współpracę z administracją rządową centralną. Dobrze obrazuje to poniższa wypowiedź:

„Bardzo dobrze oceniam relacje z urzędem wojewódzkim, z którym z racji pełnienia funkcji nadzorczych w stosunku do samorządu gmina ma najczęstsze kontakty. Urząd wojewódzki realizuje rolę pomocniczą, a nie represyjną. Sygnalizuje błędy, zwykle na zasadzie porozumienia rozstrzygane są wszelkie uchybienia. Źle oceniam natomiast kontakty z administracją rządową centralną, nigdy wcześniej te relacje nie były tak trudne. Administracja rządowa stosuje władcze praktyki, narzuca swoją wolę, nie uwzględnia najbardziej racjonalnych i uzasadnionych argumentów”.

Burmistrz gminy miejsko-wiejskiej

Dokonywana przez pryzmat relacji z urzędami wojewódzkimi ogólna ocena kontaktów z administracją rządową wypada korzystnie. Prawie 87% gmin jest raczej zadowolonych lub zdecydowanie zadowolonych ze współpracy z administracją rządową, przy czym dominuje to pierwsze stanowisko.

4. Podsumowanie

Decentralizacja zadań publicznych sprawia, że samorząd gminny pozostaje samodzielny podmiotem realizującym określony zakres obowiązków bez ingerencji i wytycznych administracji rządowej. Decentralizacja znosi hierarchiczne podporządkowanie, ale wprowadza nadzór weryfikacyjny nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Jednak ze względu na specyfikę niektórych spraw publicznych i funkcjonowanie administracji publicznej w ramach sieci wzajemnych powiązań kontakty administracji rządowej z gminami są nieuniknione. Inicjuje je zarówno administracja rządowa, jak i same gminy. Ich sprawny, czytelny i bezkonfliktowy przebieg przekłada się na efektywność działania władz lokalnych, a w konsekwencji na skuteczność polityk publicznych i rozwój jednostki. Konieczne zatem jest zapewnienie warunków dla właściwej współpracy w ramach systemu administracji publicznej.

Zaprezentowane wyniki badań potwierdzają silne powiązania administracji rządowej z jednostkami samorządu gminnego. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że większość tych relacji nie ma znamion typowej współpracy, postrzeganej wąsko, jako interakcje prowadzące do realizacji wspólnych przedsięwzięć. Większość z nich ma charakter wymiany, której celem jest przepływ czy to informacji, czy też środków finansowych. Faktyczna współpraca realizowana jest głównie na linii administracja rządowa – reprezentacje samorządów, która w wyniku konfrontacji obu stanowisk pozwala wypracowywać konsensus i rozwiązania w sprawach organizacji i finansowania samorządu terytorialnego. Jako przykład owych reprezentacji samorządów obok Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego należy wymienić konwenty i fora wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, których rola w poszukiwaniu lepszych rozwiązań w samorządzie gminnym powinna być coraz większa.

Literatura

- Habuda L., *Decentralizacja vs. centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Hardin R., *Political Obligation*, [w:] *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, reds. A. Hamlin, P. Pettit, Basil Blackwell, Oxford 1998.
- Kulesza M., *Wstęp*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, red. M. Kulesza, M. Sakowicz, Warszawa 2009.
- Marks G., *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, [w:] *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, red. A. Cafruny, G. Rosenthal, Boulder 1993.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Linia współpracy podmiotów publicznych administracji rządowej i samorządowej na rzecz budowy otwartego państwa oraz ukierunkowanych na użytkownika usług e-administracji w Polsce*, Warszawa 2012.
- Projekt strategii „Sprawne państwo 2020”, Warszawa 2011

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658.

Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa 2009.

LOCAL GOVERNMENT IN ITS RELATIONS WITH CENTRAL GOVERNMENT – PRESENTATION OF SURVEY RESULTS

Summary: The article discusses an issue of relations of local government with the central government administration. This issue is important from the point of view of cooperation of different levels of public administration within the system they compose, and from the point of view of the implementation of one of the adopted management practices in the EU as described in the European Union Paper on Governance, which is multi-level governance. The article tries to identify the scale and nature of the links between communities and central government in Poland and their evaluation.

Keywords: central government, local government, cooperation, competition.