

Lucyna Rajca

REFORMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA WĘGRZECH I W POLSCE

Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce

Lucyna Rajca

Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce



Warszawa 2019

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Recenzent: dr hab. Anna Czyż (Uniwersytet Śląski)

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszevska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Lucyna Rajca and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2019

ISBN 978-83-8017-279-1



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Odbudowa i organizacja samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce	13
1.1. Samorząd terytorialny do 1990 roku i w okresie przełomu	13
1.2. Drugi etap reform	23
1.3. Reformy podziału terytorialnego	30
1.4. Relacje wewnątrz władzy lokalnej	44
Rozdział 2	
Reformy i trendy centralizacyjne na Węgrzech i w Polsce	57
2.1. Reformy na Węgrzech	58
2.2. Trendy centralizacyjne w Polsce	65
2.3. Poziom decentralizacji funkcjonalnej	76
2.4. Samodzielność finansowa	80
Rozdział 3	
Reformy zarządzania publicznego na Węgrzech i w Polsce	91
3.1. Główne paradygmaty reform	91
3.2. Prywatyzacja i rekomunalizacja	97
3.3. Partycypacyjne <i>governance</i>	108
Zakończenie	113
Źródła i literatura	121
Spis tabel, wykresów i map	135

Wstęp

Decentralizacja zadań i kompetencji na szczebel subnarodowy stała się w okresie kilku ostatnich dekad centralną koncepcją we współczesnym zarządzaniu publicznym i reformowaniu administracji publicznej. Proces decentralizacji widoczny był najpierw w prawie wszystkich państwach Europy Zachodniej, a następnie, na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w części państw Europy Środkowej i Wschodniej. Głównym celem reform w państwach postkomunistycznych było zerwanie z radzieckim systemem administracji terytorialnej i utworzenie demokratycznego samorządu terytorialnego. Na reformy decentralizacyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce i na Węgrzech, silny wpływ miała Unia Europejska. Mimo że nie promowała jakiegoś konkretnego modelu decentralizacji, to perspektywa przyłączenia do UE prowadziła do pewnej zbieżności w procesach decentralizacji opartych na wspólnych zasadach takich jak: odtworzenie demokratycznych instytucji na szczeblu gminnym; ustanowienie administracyjnych lub samorządowych jednostek regionalnych zdolnych do absorpcji funduszy unijnych; wprowadzenie skutecznego i efektywnego systemu lokalnego *governance*; dostosowanie świadczenia usług do wymogów UE; tworzenie jednostek do celów statystycznych (NUTS)¹. W reformach państw naszego regionu początkowo nacisk był położony na budowanie i konsolidację samorządu lokalnego. Regionalny samorząd wprowadzany był w drugiej fazie reform. Nie wszędzie go jednak wprowadzono.

Od połowy pierwszej dekady XXI wieku pojawiły się w Europie procesy recentralizacyjne, a także brak woli do pogłębiania decentralizacji. Recesja ekonomiczna wymagała zarządzania kryzysami budżetowymi, toteż uwaga zwróciła się w stronę odpowiedzialności i efektywności państwa. Władze centralne próbowały znaleźć sposoby odbudowy ich zdolności do rządzenia z poziomu centrum². Zjawisko to spotykane jest zarówno w państwach zachodnich (anglo-

¹ OECD, *Multi-level governance. Overview of OECD Country Experiences*, red. I. Chatry and C. Hulbert, OECD Publishing: Paris 2017, s. 32–33.

² I.P. Kovács, *Roots and consequences of local government reforms in Hungary*, "Revue d'études comparatives Est-Ouest" 2012, vol. 43, nr 3, s. 194–195.

saskich, skandynawskich, we Włoszech, Holandii), jak i państwach środkowej i wschodniej części Europy (Węgry, Polska, Łotwa, Czarnogóra, Rosja). Koncepcja neoweberowskiego państwa postuluje ponowne wzmocnienie zdolności sprawczej i sterującej państwa osłabionej postępującą globalizacją, wzrostem znaczenia korporacji międzynarodowych, powstaniem ponadnarodowych podmiotów, takich jak UE, oraz decentralizacją³. Juraj Nemec i Michiel S. de Vries zwrócili uwagę, że chociaż Europa jest najbardziej rozwiniętą częścią świata z punktu widzenia demokracji lokalnej, to obecnie wiele państw wskazuje na zagrożenia demokracji lokalnej, takie jak kryzys finansowy, który znacząco zmniejszył poziom dostępnych środków finansowych dla samorządów oraz trend ku recentralizacji inicjowany głównie przez rządy narodowe, redukujący kompetencje samorządu w wielu obszarach i ograniczający samodzielność w prowadzeniu polityk lokalnych. Zagrożenia te są szczególnie niebezpieczne w państwach postkomunistycznych, gdzie demokracja lokalna nie ma długich tradycji i nadal potrzebuje działań w celu jej utrzymania i doskonalenia⁴.

Centralizacja i decentralizacja są często stosowanymi pojęciami dla określenia relacji między rządem centralnym a samorządem terytorialnym. Są też często używanymi pojęciami w tej pracy. Dlatego zasadne jest przytoczenie ich definicji. Według Huberta Izdebskiego, centralizacja jest rozumiana jako „proces ograniczania przez władze centralne samodzielności podmiotów terytorialnych i innych podmiotów korzystających z tego aspektu samorządności oraz jako rezultat tego procesu, polegający na braku w systemie władz i instytucji publicznych podmiotów, które by nie podlegały osobowo lub służbowo władzom lub instytucjom centralnym”⁵. Decentralizacja stanowi przeciwieństwo centralizacji, jest to zatem „proces ograniczania pełnego podporządkowania władzom i instytucjom centralnym, jak również rezultat tego procesu”⁶. Decentralizacja oznacza zatem ustawowe przekazanie organom zdecentralizowanej władzy publicznej zadań, kompetencji i środków będących dotychczas w dyspozycji władzy publicznej szczebla centralnego (wyższego). Przy decentralizacji nie chodzi tylko o przekazanie kompetencji, ale także o stosunki między organami wyższego i niższego stopnia⁷. Zadania i kompetencje wykonywane są w imieniu własnym i na własną odpowie-

³ M. Oramus, *Neoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1(52), s. 45–46.

⁴ J. Nemec, M.S. de Vries, *Local Government Structure and Capacities in Europe*, „Public Policy and Administration” 2015, vol. 14, nr 3, s. 263–264.

⁵ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2012, s. 15.

⁶ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej...*, s. 15.

⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa: LexisNexis Polska Sp. z o.o. 2012, s. 95.

działność podmiotów zdecentralizowanej władzy publicznej. Wymaga to przyznania tym podmiotom osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej. Organy nadrzędne w systemie decentralizacji nie mogą ingerować ani w sprawy kadrowe ani w kwestiach załatwienia konkretnej sprawy. Mogą jedynie w zakresie określonym prawem kontrolować i nadzorować działalność organów niższego rzędu. Istotnym elementem definicyjnym decentralizacji jest prawnie chroniona samodzielność podmiotów zdecentralizowanych. Samodzielność ta nie jest nieograniczona. W kategoriach prawnych ograniczają ją przepisy Konstytucji i ustaw, a w kategoriach praktycznych posiadane do dyspozycji środki oraz uwarunkowania układu politycznego, który może być w mniejszym lub większym stopniu scentralizowany⁸. Podstawową formą decentralizacji jest samorząd terytorialny. Za najważniejsze atrybuty decydujące o istocie samorządu terytorialnego należy uznać: własne organy demokratycznie wybrane, wykonywanie zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (w formach władczych i niewładczych), samodzielność i niezależność od państwa w zakresie przyznanych przez prawo kompetencji, podmiotowość publicznoprawną i cywilnoprawną, własny majątek (własny budżet i własne mienie), nadzór nad samorządem (państwo nie może wkraczać w sferę działalności samorządu poza jasno i precyzyjnie określonymi przypadkami), sądową ochronę samodzielności.

Węgry i Rzeczpospolita Polska, państwa unitarne i republiki o ustroju demokracji z systemem parlamentarno-gabinetowym, opartym na pisanej Konstytucji są miejscem ważnych doświadczeń w dziedzinie reform administracji publicznej. Po upadku komunizmu były one liderami reform ustroju społeczno-politycznego. W obu państwach wprowadzono radykalną decentralizację i ustanowiono struktury samorządu terytorialnego. Wraz z reformami ustrojowymi, wprowadzaniem rządów prawa (w weberowskim sensie) zaczęły przenikać z państw zachodnich nowe trendy w zarządzaniu publicznym. Do niedawna Węgry i Polska zaliczane były do jednej grupy państw, określanych mianem „czempionów decentralizacji” i sytuowanych w pobliżu państw Europy Północnej⁹. Po zwycięstwie prawicowo-konserwatywnej partii Fidesz w 2010 roku na Węgrzech zmieniono konstytucję i rozpoczęto gruntowną reformę państwa, która doprowadziła do radykalnej recentralizacji. W Polsce tendencje centralizacyjne pojawiały się od dłuższego czasu. Po objęciu władzy w 2015 roku przez prawicowo-konserwatywną partię Prawo i Sprawiedliwość w wystąpieniach polityków partii rządzącej pojawiły się liczne nawiązania do polityki węgierskiej. Wprowadzone zostały zmiany do systemu samorządowego.

⁸ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej...*, s. 16–17.

⁹ P. Swianiewicz, *Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 17.

Praca skupia się na reformach samorządu terytorialnego w Polsce i na Węgrzech. Polska i Węgry są szczególnie interesującymi państwami do prowadzenia badań porównawczych. Po pierwsze, łączy je nie tylko bliskość geograficzna i podobne uwarunkowania geopolityczne, ale również wspólne doświadczenia historyczne, tradycja, kultura i wartości. Na przestrzeni dziejów doszło do rozwinięcia przyjaznych stosunków między obu państwami, co najlepiej obrazuje przysłowie „Polak-Węgier dwa bratanki i do szabli i do szklanki”. Po upadku komunizmu szczególnie dobre relacje zostały nawiązane w okresie rządów Viktora Orbána oraz Prawa i Sprawiedliwości. Po drugie, Polskę i Węgry łączyła podobna sytuacja wyjściowa do wdrażania idei samorządności. Po trzecie, do niedawna oba państwa były liderami decentralizacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Wreszcie po czwarte, w państwach tych podejmowane reformy i zmiany w ostatnich latach wzbudziły intensywne międzynarodowe zainteresowanie i wywołały obawy dotyczące naruszenia podstawowych zasad praworządności i liberalnych wartości demokratycznych¹⁰. Interesujące jest zatem, jakie zmiany zostały wprowadzone do systemu samorządowego.

W literaturze wykorzystuje się różne wymiary samorządności w celu prowadzenia badań porównawczych. Przykładowo, Bas Denters i Lawrence E. Rose skoncentrowali się na trendach w zakresie odpowiedzialności (zadań i kompetencji), przyjmowania nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* (NPM), wykorzystywania partnerstw, wzmocnienia lokalnego organu wykonawczego (burmistrza) i lokalnego *governance* (nowych form lokalnej demokracji)¹¹. Geert Bouckaert i Sabine Kuhlmann, dokonując porównań narodowych trajektorii reform w czasach kryzysu uwzględnili następujące typy reform lokalnego sektora publicznego: terytorialne przeskalowanie; reorganizacja świadczenia lokalnych usług zarówno horyzontalna (*outsourcing* a następnie rekomunalizacja), jak i wertykalna (realokacja zadań między lokalnymi a wyższymi szczeblami władzy); reformy menedżerskie (NPM); reformy demokratyczne (partycypacyjne reformy, bezpośrednia demokracja, aktywizacja obywateli)¹². W tej pracy skoncentrowano się na następujących reformach i zmianach: reformach decentralizacyjnych, organizacji terytorialnej i reformach terytorialnych, zmianach w rela-

¹⁰ European Parliament, *REPORT on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, 24.06.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//EN> [2.01.2019].

¹¹ B. Denters and L.E. Rose, *Towards Local Governance?*, [w:] *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, red. B. Denters and L.E. Rose, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2005, s. 246–262.

¹² G. Bouckaert, S. Kuhlmann, *Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context*, [w:] *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, red. G. Bouckaert & S. Kuhlmann, London: Palgrave Macmillan 2016, s. 4–6.

cjach wewnątrz władzy lokalnej, reformach i trendach recentralizacyjnych oraz reformach zarządzania publicznego.

Podstawowym celem opracowania jest zbadanie wymienionych wyżej reform samorządu terytorialnego podejmowanych w Polsce i na Węgrzech od początku transformacji ustroju społeczno-politycznego i przez pierwsze dwie dekady XXI wieku oraz wskazanie zbieżności i rozbieżności w tym zakresie. Realizacja tego celu pozwoli dokonać oceny, czy polski i węgierski samorząd terytorialny można zaliczyć do jednego modelu systemów samorządowych. Do szczegółowych celów badawczych należy poszukiwanie odpowiedzi na pytania: Jaki jest dominujący trend rozwoju węgierskiego i polskiego samorządu terytorialnego w ostatnich latach? Jakie są przyczyny niepowodzenia decentralizacji na Węgrzech? Jak można wyjaśnić instytucjonalne trendy w systemach samorządu obu państw? Jaki model państwa wyłonił się w Polsce i na Węgrzech w wyniku reform administracji publicznej?

Hipoteza główna tej pracy zakłada, że obecnie polski i węgierski system samorządowy charakteryzuje znacząca odmienność i z tego powodu Polskę i Węgry nie można zaliczyć do jednej grupy państw o podobnym modelu samorządu. Ani polskiego, ani węgierskiego samorządu nie można również uznać jako reprezentatywnego dla całej Europy Środkowo-Wschodniej. W poszczególnych fragmentach pracy dodatkowo zbadane zostaną następujące hipotezy szczegółowe: Hipoteza pierwsza: we wprowadzaniu reform obejmujących poszczególne obszary organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w obu państwach występowały w okresie prawie trzech dekad zarówno trendy zbieżne jak i rozbieżne, wynikające z uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Hipoteza druga: w ostatnich latach dominującym trendem rozwoju węgierskiego i polskiego samorządu terytorialnego stała się recentralizacja, jednakże inna była skala tego zjawiska w obydwu badanych państwach. Hipoteza trzecia: przyczyną niepowodzenia decentralizacji skutkującego recentralizacją na Węgrzech była przede wszystkim wysoka fragmentacja szczebla gminnego, słabość finansowa, słabość szczebla pośredniego a także demokratyczny deficyt. Hipoteza czwarta: reformy administracji publicznej na Węgrzech po 2010 roku odzwierciedlają spójną wizję silnego i scentralizowanego państwa mającego zapewnić skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych. W Polsce trudno obecnie wskazać jeden organizacyjny model stanowiący spójną całość.

Struktura pracy została podporządkowana przyjętym celom badawczym. Opracowanie podzielono na trzy rozdziały. W pierwszym, omawiana jest geneza samorządu i reformy decentralizacyjne podejmowane na początku transformacji i w okresie konsolidacji. Wskazane zostały niektóre główne cechy instytucjonalne okresu komunistycznego i jego dziedzictwa, które prawdopodobnie wpłynęło

na wydarzenia w okresie transformacji. Omówiony został podział terytorialny i reformy terytorialne. Zaprezentowano również zmiany relacji wewnątrz władzy lokalnej (pozycja burmistrza i system wyborczy do organów stanowiących). W drugim rozdziale przedstawiono reformy recentralizacyjne na Węgrzech i trendy recentralizacyjne w Polsce. Dokonano również analizy zmian w poziomie decentralizacji funkcjonalnej i swobodzie działania samorządów w wymiarze finansowym.

Trzeci rozdział poświęcony jest reformom zarządzania publicznego. Reformy te były wprowadzane w wielu państwach europejskich i miały duży wpływ na reorganizację świadczenia usług publicznych. Dla lepszego zrozumienia trajektorii węgierskich i polskich reform w tym obszarze – najpierw przedstawiono zarys głównych paradygmatów zarządzania publicznego. Następnie omówiono zmiany związane z prywatyzacją usług komunalnych w węgierskim i polskim samorządzie terytorialnym oraz rekomunalizacją usług. Rozdział zamyka omówienie zmian inspirowanych partycypacyjnym *governance*. W zakończeniu zawarto odpowiedzi na pytania badawcze i odniesiono się do postawionych hipotez. Wnioski płynące z badań mogą być wykorzystane przy projektowaniu kolejnych reform oraz służyć jako przyczynek do dalszych badań nad samorządem terytorialnym i potencjalnym kierunkiem zmian.

Podstawową metodą badawczą jest komparatystyka służąca do ukazania zbieżności i rozbieżności w obrębie reform i zmian dotyczących samorządu terytorialnego. W pracy zastosowano także podejście instytucjonalno-prawne służące opisowi przemian ustrojowo-prawnych oraz analizie aktów prawnych i dokumentów, metodę historyczną przy badaniu genezy samorządu i poszczególnych procesów politycznych oraz podejście neo-instytucjonalne do wyjaśnienia reform. W pracy znalazła również zastosowanie metoda systemowa przy prezentowaniu wyników badań na tle szerszego kontekstu państw europejskich oraz jedna z metod ilościowych – statystyka opisowa.

Przy opracowaniu podjętego tematu korzystano z aktów prawnych, dokumentów, danych statystycznych (OECD, Dexia, Eurostat, GUS), monografii, artykułów naukowych i publicystycznych, materiałów pozyskanych ze stron internetowych. W polskiej literaturze mało jest opracowań porównujących samorząd terytorialny w Polsce i na Węgrzech. Na uwagę zasługuje praca Anny Czyż pt. *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, która nie obejmuje jednak okresu po 2010 roku ze względu na datę jej powstania. Spośród polskich autorów w największym stopniu wykorzystano publikacje Pawła Swianiewicza, ponadto Dawida Sześciło, Anny Czyż, Huberta Izdebskiego i Pawła Machalskiego. Wśród publikacji zagranicznych najbardziej przydatne okazały się prace takich autorów jak Ilona Pálné Kovács, Sabine Kuhlmann i Hellmut Wollmann.

ROZDZIAŁ 1

Odbudowa i organizacja samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce

1.1. Samorząd terytorialny do 1990 roku i w okresie przełomu

Polskę i Węgry łączy wspólna historia kilku dekad komunizmu i transformacja do demokracji, ale ich przedkomunistyczne tradycje są odmienne. Na Węgrzech nowoczesna administracja terytorialna powstała w okresie monarchii austro-węgierskiej. Istniał podział na województwa, okręgi i gminy. Po rozpadzie monarchii w 1918 roku Węgry przystąpiły do rozwoju własnej państwowości. W latach 1920–1944 organizację państwa oparto na strukturze trójstopniowej: województwach (od 1923 r. istniało 25 województw oraz Budapeszt), okręgach (w 1930 r. 154) oraz miastach i gminach (w 1930 r. 13 301)¹. Jak podkreśla Anna Czyż, chociaż istniały różne formy samorządności, to system był mocno scentralizowany. Centralizacja była główną cechą strukturalną węgierskiego państwa w okresie jego tysiącletniej historii. Wynika to po części z faktu, że Węgry były często zmuszane do przyjęcia zachodnioeuropejskiego modelu polityczno-gospodarczego i scentralizowana kontrola była postrzegana jako najprostszy sposób odpowiedzi na te naciski². Na węgierski system prawny wpływ ma niemiecka i austriacka tradycja prawna.

W Polsce pierwsze rozwiązania nowoczesnego samorządu terytorialnego próbowano wprowadzić już u schyłku Pierwszej Rzeczypospolitej. Można się go doszukać w ordynacji miejskiej z 1791 roku włączonej następnie do porządku konstytucyjnego (Konstytucji z 3 maja 1791 roku), co sytuowało Polskę w czołowie państw ówczesnej Europy. Klęska polityczna Rzeczypospolitej zakończona

1 A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, praca doktorska, Katowice: Uniwersytet Śląski 2008, s. 18.

2 I. Pálné Kovács, C.J. Paraskevopoulos & Gy. Horváth, *Institutional 'legacies' and the shaping of regional governance in Hungary*, "Regional & Federal Studies" 2004, nr 14(3), s. 431.

w 1795 roku trzecim rozbiorem Polski uniemożliwiła dalsze kształtowanie się polskiej samorządności. Instytucje administracyjne na ziemiach polskich w okresie zaborów rozwijały się w ramach systemów poszczególnych państw zaborczych – bez nawiązywania do jakichkolwiek polskich tradycji. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku utworzono samorząd terytorialny – w skali kraju gminy i powiaty. Wojewódzkie instytucje samorządowe istniały jedynie na ziemiach byłego zaboru pruskiego, zaś województwo śląskie uzyskało autonomię terytorialną. Aż do ujednolicenia ustroju samorządu w 1933 roku współistniały na ziemiach polskich elementy systemu prawnego austro-węgierskiego, pruskiego i rosyjskiego. Unifikacja prawna z okresu międzywojennego sprzyjała późniejszej restytucji samorządu terytorialnego. Druga Rzeczpospolita przyjęła pruski – co do zasady – model samorządu terytorialnego³. Konstytucja marcowa z 1921 roku uchwalona w okresie zanikania koncepcji liberalizmu w poglądach na państwo i samorząd pozostawała jeszcze pod jej wpływem. Ustrój polityczny państwa oparto na rozbudowanym samorządzie, biorącym udział w realizowaniu zadań państwa w zakresie administracji, kultury i gospodarki (art. 3 ust. 4 Konstytucji marcowej). Konstytucja kwietniowa z 1935 roku zerwała już w sposób stanowczy z liberalistyczną koncepcją państwa i zmierzała do ograniczenia roli samorządu w rozwiązywaniu problemów życia zbiorowego. Pomimo wielu niesprzyjających okoliczności, polski samorząd terytorialny w okresie międzywojennym spełniał ważną funkcję w systemie władzy publicznej w państwie.

Po II wojnie światowej władzę na Węgrzech i w Polsce przejęły siły komunistyczne. W obu państwach narzucony został radziecki model administracji terytorialnej skutkujący likwidacją samorządu terytorialnego. Koncepcja państwa została oparta na zhierarchizowanym systemie jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej w terenie, podległej silnemu centrum państwowemu i jednolitej własności. Na Węgrzech zniesienie prawa samorządu terytorialnego do podejmowania samodzielnych decyzji nastąpiło w 1950 roku. Od tego czasu funkcjonowało 19 województw (komitaty (węg. *megyék*) jako regionalne jednostki administracyjne, stolica Budapeszt, 5 miast wydzielonych z województw, 128 okręgów, 57 miast wydzielonych z okręgów i 3024 gmin⁴. Począwszy od lat siedemdziesiątych XX wieku węgierskie władze komunistyczne zaczęły ostrożnie decentralizować administrację państwową i struktury ekonomiczne. Gminom przyznano skromną formę samorządową. Liczba województw, które w przedkomunistycznej węgierskiej i austro-węgierskiej tradycji instytucjonalnej stanowiły

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber 1998, s. 69.

⁴ A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach...*, s. 22.

wyższy poziom dwuszczeblowego samorządu terytorialnego została zmniejszona a ich zadania przekazano do gmin⁵.

W latach osiemdziesiątych XX wieku rozpoczęły się przygotowania do reform. W 1984 roku został zniesiony szczebel sub-wojewódzki (dystrykty (powiaty), węg. *járás*), a ich funkcje przeniesiono głównie do większych gmin. Reorganizacja ta miała na celu stworzenie efektywnych form świadczenia usług i zerwanie z hierarchicznym podporządkowaniem gmin. W 1987 roku pojawił się pierwszy program opozycyjny, na który reformatorzy z Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej odpowiedzieli postulatami zmian w wielu dziedzinach życia, m.in. dotyczącymi przeprowadzenia decentralizacji państwa i przywrócenia roli samorządu terytorialnego. Pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku niezależni kandydaci mogli ubiegać się w wyborach lokalnych o mandat radnego i stanowisko burmistrza. Wprowadzono również zmiany w systemie finansów publicznych. Wszystkie te reformy pomogły zaprojektować podstawy nowoczesnego samorządu terytorialnego jeszcze przed 1990 rokiem⁶. W wyniku tych reform węgierski subnarodowy system administracyjny pod koniec 1989 roku składał się z 19 województw na poziomie regionalnym (*meso*) oraz jednoszczeblowego poziomu lokalnego, tj. 124 miast i około 3300 gmin, z których tylko 681 miało własne wybieralne rady, natomiast aż 2776 było połączone w około 700 wspólnie wybieralnych rad i posiadało wspólną administrację⁷.

W Polsce po II wojnie światowej samorząd terytorialny został oficjalnie zniesiony ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z 1950 roku. Polska była wówczas podzielona na województwa, powiaty, miasta i gminy (gromady były jednostkami pomocniczymi). Ustrój lokalny oparto na modelu rad narodowych hierarchicznie podporządkowanych radom wyższego stopnia. Władze lokalne jako część scentralizowanej administracji państwowej nie mogły realizować żadnej własnej polityki. W 1954 roku gminy zostały zastąpione znacznie mniejszymi gromadami jako podstawowymi jednostkami administracyjnymi obejmującymi kilka wsi. W pierwszej połowie lat siedemdziesiątych polski ustrój terytorialny przeszedł znaczące zmiany. Z dniem 1 stycznia 1973 roku w miejsce 4315 gromad utworzono 2366 znacznie większych gmin. Liczbę gmin zmniejszono w kolejnych latach do 2129 (1976). Poziom gminny składał się z 247 miast,

⁵ H. Wollmann and T. Lankina, *Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, [w:] *Local Democracy in Post-Communist Europe*, red. H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, Opladen: Springer 2003.

⁶ K. Davey, G. Péteri, *Taxes, Transfers and Transition – Adjusting Local Finances to new Structures and Institutions: The Experience of Czech Republic, Hungary and Slovakia*, [w:] *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*, red. A. Coulson and A. Campbell, London and New York: Routledge 2008, s. 45.

⁷ H. Wollmann and T. Lankina, *Local Government in...*, s. 93.

1549 wiejskich gmin i 572 małych miasteczek. W 1975 roku zlikwidowane zostały powiaty i nastąpiło przejście na dwuszczeblowy podział terytorialny państwa (gminy i województwa). W miejsce 17 utworzono 49 znacznie mniejszych województw. Wraz ze zmianami terytorialnymi podjęto też akcję łączenia stanowisk państwowych i partyjnych. Reforma miała wzmocnić centralne kierownictwo partyjne i umożliwić dalszą centralizację władzy administracyjnej.

Reformy z lat 1972–1975, chociaż wiązały się z istotnymi zmianami w podziale administracyjnym państwa, to nie zmierzały do jego decentralizacji i restytucji samorządu terytorialnego. Lata osiemdziesiąte przyniosły ostateczne załamanie się czysto etatystycznej koncepcji zarządzania lokalnego. W odpowiedzi na żądania ruchu solidarnościowego, którego programowym celem było ustanowienie samorządnej Rzeczypospolitej, władza komunistyczna wprowadziła ustawami z 1983 roku (w okresie stanu wojennego) i z 1988 roku zmiany do systemu rad narodowych wprowadzające pojęcie „samorząd terytorialny”. Zabieg „przemianowania” systemu rad na samorząd terytorialny miał charakter propagandowy i był słusznie traktowany w doktrynie jako pojęciowe fałszerstwo, a nazewnictwo samorządowe jako „terminologiczne ozdobniki”, w istocie rzeczy falsyfikujące model radziecki⁸. Na zmianę ustroju trzeba było czekać aż do wyborów w czerwcu 1989 roku, które przyniosły druzgocącą porażkę Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Dopiero w 1990 roku zlikwidowano rady narodowe i odtworzono gminy jako jednostki autentycznego samorządu terytorialnego. Na reformy z 1990 roku największy wpływ miały austriackie i niemieckie systemy administracji terytorialnej.

Podsumowując, obydwa państwa miały własne przedkomunistyczne tradycje samorządowe, do których mogły się odwołać oraz posiadały wspólne doświadczenia centralizmu socjalistycznego, charakteryzującego się hierarchicznie zorganizowaną administracją państwową i funkcjonowaniem gospodarki nakazowo-rozdziałowej. W obu państwach w latach siedemdziesiątych, a zwłaszcza osiemdziesiątych XX wieku zaczęła się kształtować opozycja antykomunistyczna.

Okres przełomu. Po upadku komunizmu Polska i Węgry stały się liderami reform ustroju społeczno-politycznego. W obu państwach wprowadzono radykalną decentralizację i ustanowiono struktury samorządu terytorialnego. Wpływ na te przemiany miało pragnienie wprowadzenia systemów administracji podobnych do systemów zachodnich demokracji oraz oczekiwania związane z integracją europejską. W debatach na temat samorządu wyraźna była potrzeba odregulowania historycznych doświadczeń centralizacji w okresie komunistycznym.

⁸ M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 1, s. 18–20.

Na Węgrzech reformy decentralizacyjne były najbardziej liberalne i najbardziej kompleksowe spośród państw postkomunistycznej Europy Środkowo-Wschodniej, poprzedzone kilkuletnią dyskusją między uczonymi a reformatorami z węgierskiej partii komunistycznej, przygotowaniem prac legislacyjnych, które rozpoczęły się w 1987 roku⁹. Znacząca część liderów partii komunistycznej podjęła próbę wyprzedzenia niezadowolenia społecznego decydując się na śmiałe odgórne reformy. Postanowienia podejmowane przy „trójkątnym stole” na Węgrzech (czerwiec-wrzesień 1989) szły znacznie dalej niż w Polsce z tego względu, że miały miejsce już po zmianie ustrojowej w naszym państwie¹⁰. Reformy samorządowe były negocjowane, stosunkowo dobrze przygotowane i wprowadzone głównie w drodze konsensusu wśród elit politycznych. W negocjacjach uczestniczyły również różne organizacje obywatelskie i grupy interesu. Istotą kompromisu zawartego w 1990 roku była zgoda na to, aby zgromadzenia województwa były wybierane pośrednio przez rady szczebla lokalnego (gminne) i w ten sposób miały słabszą pozycję względem bezpośrednio wybieralnych rad lokalnych¹¹.

Punktem wyjścia do ukształtowania podstaw samorządu terytorialnego było opracowanie konstytucji. W 1989 i 1990 roku znacząco zmieniona została węgierska Konstytucja z 1949 roku w celu dostosowania jej do kontekstu demokracji liberalnej i rynkowej gospodarki. Jednym z pierwszych legislacyjnych zagadnień podjętych przez nowo wybrany parlament była polityczna i administracyjna decentralizacja. Społecznościom lokalnym nadano prawo do samodzielnego regulowania i zarządzania lokalnymi sprawami publicznymi w granicach prawa. Projektanci nowego systemu politycznego uznawali samorząd terytorialny za gwaranta przetrwania demokracji, stanowiącego przeciwwagę dla rządu centralnego i ograniczającego możliwość powstania systemu autorytarnego. Oczekiwali, że ustanowienie ram dla demokratycznego systemu będzie w stanie zniwelować problemy wynikające z ekonomicznych trudności i braku funduszy¹².

Pierwsze wolne wybory nad Balatonem po upadku „żelaznej kurtyny” odbyły się 25 marca 1990 roku, a ustawa o samorządzie terytorialnym została przyjęta 2 sierpnia tego samego roku¹³. Konstytucja i ustawa o samorządzie terytorial-

⁹ K. Davey, *Local government in Hungary*, [w:] *Local government in Eastern Europe*, red. A. Coulson, Cheltenham: Edward Elgar 1995, s. 58, 74.

¹⁰ K. Trembicka, „Okrągły stół” jako forma porozumienia w Europie Środkowowschodniej w latach 1989–1990, „Polityka i Społeczeństwo” 2005, nr 2, s. 142.

¹¹ P. Machalski, *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2015, s. 59–60.

¹² A. Vigvári, *Is the Conflict Container full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary*, „Acta Oeconomica” 2010, vol. 60 (1), s. 54.

¹³ Act LXV of 1990 on Local Self-Governments, <http://adattar.adatbank.transindex.ro/Magyarorszag/6-1990-65ang.htm> [2.09.2018].

nym spełniały wymogi Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Obydwie podstawy prawne miały status ustawy organicznej, co oznaczało, że mogły być zmieniane jedynie kwalifikowaną większością parlamentarną dwóch trzecich głosów. Z powodu konsensusu odnośnie daleko idącej decentralizacji, ustawodawstwo dotyczące samorządu terytorialnego było kompleksowe i obejmowało szczebel lokalny i pośredni (*meso*). Regulacje prawne oparte były na liberalno-demokratycznej koncepcji. Samorządowi gminnemu przekazano znaczny zakres zadań i kompetencji oraz dużą samodzielność. Nowością było utworzenie ośmiu regionów administracyjnych, w tym w Budapeszcie, składających się z dwóch, trzech województw i funkcjonujących pod kierunkiem „komisarza republiki” mianowanego przez premiera. Komisarz republiki był odpowiedzialny za koordynowanie państwowej działalności w regionie i sprawowanie prawnego nadzoru nad samorządem lokalnym. Istotą węgierskiego modelu samorządu stała się samodzielność i niezależność od państwa. Prawo do samorządu przyznano wszystkim gminom, niezależnie od ich wielkości. W konsekwencji podwoiła się liczba lokalnych organów decyzyjnych. Inną ważną zmianą było radykalne zmniejszenie roli województw w terytorialnej strukturze administracji publicznej. Ich słabość prowadziła stopniowo do silnej centralizacji całego systemu administracyjnego¹⁴.

Na Węgrzech w przeciwieństwie do Polski i innych państw Europy Środkowej i Wschodniej od początku przywracania instytucji samorządu terytorialnego powołano od razu dwustopniowy samorząd (gminy oraz województwa). Podstawowy szczebel lokalny (gminny) stanowiły: osady (wioski), miasta, miasta na prawach województw oraz miasto stołeczne Budapeszt. Drugi szczebel samorządu stanowiły województwa (komitaty), tradycyjne węgierskie jednostki podziału administracyjnego, które istniały od czasu ustanowienia państwa w XI wieku. W okresie komunistycznym wybieralne organy osad i miast były podporządkowane zgromadzeniom województw. Województwa odgrywały zasadniczą rolę w redystrybucji środków publicznych. Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku zmieniła przestrzenną dystrybucję władzy. Zamiast wcześniejszej struktury władzy, w której szczebel pośredni (*meso*) był dominujący, kluczowym elementem systemu samorządu stał się szczebel podstawowy w postaci gmin, którym przyznano dużą niezależność od rządu centralnego. Twórcy modelu węgierskiego samorządu świadomie chcieli wyeliminować wszystkie obowiązkowe i hierarchiczne aspekty¹⁵. Województwa miały jedynie funkcje uzupełniające w stosunku do gmin. Zarządzały szkołami średnimi i szpitalami oraz

¹⁴ I. Pálné Kovács, *Region-Building in Hungary – the Case of South-Transdanubia*, s. 78, https://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum2/2_2_kovacs.pdf [10.02.2019].

¹⁵ I. Pálné Kovács, *Regionalism in Hungary. Assembly of European Regions Study on Regionalism*, The Assembly of European Regions, April 2015, s. 5.

dostarczały inne usługi zdrowotne. Zapewniały również opiekę społeczną, prowadziły instytucje kultury (biblioteki publiczne, muzea, centra kultury) oraz organizowały usługi sportowe i związane z wypoczynkiem. Gminom natomiast, pomimo ich dużego zróżnicowania pod względem wielkości i administracyjnych zdolności, wyznaczono szeroki zakres zadań. Były odpowiedzialne za dostarczanie usług użyteczności publicznej takich jak dostawa wody, kanalizacja, ogrzewanie, gospodarka odpadami, oświetlenie miejsc publicznych, utrzymywanie dróg i cmentarzy, lokalny transport publiczny, gospodarka mieszkaniowa i przestrzena, planowanie i rozwój gminy, targowiska. Ponadto prowadziły przedszkola, szkoły podstawowe, podstawową opiekę zdrowotną, podstawowe usługi społeczne dla osób starszych oraz musiały zapewnić usługi kulturalne, w tym biblioteki, ochronę środowiska, ochronę przed powodzią, bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe, rekreację i sport. Miasta były dodatkowo odpowiedzialne za szkoły średnie, szpitale i domy opieki społecznej¹⁶. Szerokiemu zakresowi zadań gmin nie towarzyszyło jednak przekazanie adekwatnych środków do ich wypełnienia. Pomimo prawnego zróżnicowania jednostek samorządu lokalnego (osada (wioska), miasto, dzielnica, miasto na prawach województwa, stolica i jej dzielnice) istniała niewielka różnica w ich kompetencjach. Status miasta na prawach województwa był determinowany takimi kryteriami jak liczba mieszkańców (powyżej 50 tysięcy) i zakres infrastruktury (np. szkoły, szpitale)¹⁷.

Na Węgrzech po 1990 roku utworzono wyraźnie zdecentralizowany model administracji publicznej z silnymi gminami. Około 65% pracowników sektora publicznego było zatrudnionych przez gminy (najwięcej w dużych i średnich miastach) i tylko 35% przez państwo, w tym w administracji państwowej w województwach i zdekoncentrowanych, jedno-zadaniowych urzędach państwowych („decos”)¹⁸. Gminy stanęły w obliczu wyzwania odbudowy reguł rządów prawa w ramach weberowskiej administracji i prawie jednocześnie były nakłaniane przez międzynarodowych konsultantów i motywowane przewidywaną akcesją do Unii Europejskiej do wprowadzenia zmian inspirowanych koncepcją *New Public Management*¹⁹. Badacze węgierscy podkreślali, że nowy system polityczny Węgier

¹⁶ T.M. Horváth, *From Municipalisation to Centralism: Changes to Local Public Service Delivery in Hungary*, [w:] *Public and Social Services in Europe*, red. H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou, Palgrave Macmillan 2016, s. 187.

¹⁷ OECD, *The central-territorial interface on the ground in Hungary*, in: OECD, *Hungary: Reforming the State Territorial Administration*, OECD Publishing, Paris 2015, s. 81–96.

¹⁸ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham-Northampton 2014, s. 103.

¹⁹ H. Wollmann, *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, “Local Government Studies” 2012, vol. 38, nr 1, s. 58.

został ukształtowany w większym stopniu w wyniku zewnętrznych nacisków niż tradycji państwowych²⁰.

Inna sytuacja w okresie przełomu była w Polsce. Reforma samorządowa była polem walki między opozycją a władzami komunistycznymi. W czasie obrad „okrągłego stołu”, trwających od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku nie osiągnięto porozumienia. Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR) zablokowała dyskusję na temat odtworzenia samorządu terytorialnego. Generalnie, strona koalicyjno-rządowa widziała przyszłość w reformowaniu socjalizmu (chciała utrzymać rady narodowe, a organy wykonawcze miały pozostać organami administracji ogólnopaństwowej). Opozycja zaś potraktowała porozumienia okrągłostołowe jako początek długiego procesu zmian ustroju. Kwestia samorządu nie została objęta żadnym przejściowym kompromisem przy „okrągłym stole” (tak jak przekazywanie władzy na poziomie centralnym). W okresie przełomu 1989 i 1990 roku komuniści zajęli obroną swych pozycji na poziomie centralnym i w gospodarce nie przywiązywali wagi do samorządu terytorialnego. To pozwoliło na przygotowanie i szybkie wprowadzenie reformy decentralizacyjnej, dzięki aktywności i determinacji niewielkiej grupy zwolenników idei samorządowej²¹. W Polsce dyskusje dotyczące odtworzenia samorządu terytorialnego rozpoczęły się już w 1980 roku i przez całą dekadę były kontynuowane. Gdy nastąpiła polityczna zmiana, nowy model samorządu terytorialnego był przygotowany i wprowadzony w pierwszych kilku miesiącach rządów niekomunistycznych²². W znowelizowanej pod koniec 1989 i w 1990 roku Konstytucji PRL z 1952 roku zagwarantowano udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. W marcu 1990 roku parlament uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) i ordynację wyborczą do rad gmin, na podstawie której 27 maja 1990 roku

²⁰ G. Soós and L. Kákai, *Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy*, [w:] *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. F. Hendriks, A. Lidström, and J. Loughlin, Oxford: Oxford University Press 2010.

²¹ T. Potkański, *Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej z perspektywy samorządu terytorialnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2014, s. 82.

²² Michał Kulesza opisując polskie reformy doszedł do wniosku, że „Sprzyjający moment, w którym biurokracja centralna (zazwyczaj skoncentrowana na obronie własnych kompetencji) jest na tyle słaba, by radykalne zmiany były możliwe, jest zwykle bardzo krótki. Zagadnienie czasu ma zatem kluczowe znaczenie dla reform decentralizacyjnych. Jeżeli reformatorzy nie są przygotowani do przedstawienia swoich szczegółowych koncepcji w takim momencie, w którym reformy są potrzebne i (z politycznego punktu widzenia) możliwe, wtedy sprzyjający moment przemija i potem jest już za późno”. M. Kulesza, *Methods and Techniques of Managing Decentralisation Reforms in CEE Countries: The Polish Experience*, [w:] *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, red. G. Peteri, Budapest: Open Society Institute 2002.

przeprowadzone zostały pierwsze wybory samorządowe. Ustawa konstytucyjna z 1992 roku, nazywana Małą Konstytucją przesądzała w znacznym stopniu o zwycięstwie zwolenników samorządności terytorialnej w Polsce. Jak podkreśla Jerzy Stępień, odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce to dzieło wyłącznie szeroko rozumianego obozu „Solidarności”²³.

Jedną z najważniejszych zasad w odbudowie państwa na początku transformacji (obok demokracji, rządów prawa i gospodarki kapitalistycznej) była decentralizacja i dekoncentracja władzy publicznej w celu bardziej sprawnego i transparentnego wykonywania zadań publicznych. Priorytetem uczyniono odtworzenie samorządu na poziomie gmin z szerokimi zadaniami, takimi jak zaopatrzenie w wodę, kanalizację, energię elektryczną i ciepłą, gaz, utrzymanie czystości w gminach, budowa i utrzymanie dróg gminnych, lokalny transport zbiorowy, ochrona środowiska, ład przestrzenny, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna, cmentarze, porządek publiczny. Utrzymane zostały z okresu komunistycznego 49 województw jako jednostki podziału terytorialnego i funkcjonowania administracji rządowej z wojewodą na czele. Terenową jednostką pomocniczą wojewody stał się urząd rejonowy obejmujący swą działalnością kilka, kilkanaście gmin, które do reformy z lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku stanowiły powiat. W 1990 roku utworzono 268 takich rejonów rządowej administracji ogólnej, które przejęły do realizacji wiele zadań o znaczeniu lokalnym, takich jak szpitale, sprawy policji czy straży pożarnej. W latach 1994–1995 przeprowadzony został program pilotażowy obejmujący 46 największych miast (poza Warszawą), którego celem było sprawdzenie zasadności wprowadzenia powiatów. Eksperyment ten pokazał lepszą skuteczność realizacji zadań przez samorządy niż przez administrację rządową, ale problemem okazało się niedofinansowanie pilotażowych zadań.

Poza reformą gminną, do 1997 roku nie wprowadzono żadnych istotnych zmian w kierunku decentralizacji i funkcjonowania administracji publicznej²⁴. W pierwszych latach istnienia samorządu gminnego ujawnił się bowiem opór wobec decentralizacji. Oceniając rząd powołany w 1994 roku przez Waldemara Pawlaka na bazie koalicji PSL oraz SLD, Michał Kulesza napisał „(...) zahamowanie reform 1994–1997 przyczyniło się do recydywy czynników centralistycznych, i to pod postacią silnie zanarchizowaną i biurokratyczną”²⁵. W drugiej

²³ J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 13.

²⁴ A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR 2015, s. 97, 125.

²⁵ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Juridica” 2000, nr XXXVII, s. 83.

połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy Węgry zakończyły już drugi etap reform na wszystkich poziomach, Polskę uznawano za państwo o „wysokim stopniu centralizacji”²⁶. Reformy w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, w przeciwieństwie do Węgier, były chaotyczne, niespójne i zmieniane w zależności od układu sił politycznych na poziomie centrum i samorządu. Jak podkreślił Paweł Sarnecki, „(...) brak przemyślanej wizji ustrojowej stworzył możliwość doraźnej odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie polityczne, i to w mało wypracowanej formie”²⁷.

W obu państwach odtworzony samorząd terytorialny wyposażono we własne demokratycznie wybrane władze, osobowość prawną jako nieodzowny atrybut samodzielności, własny majątek, własne dochody i własny budżet, zapewniono subwencje i dotacje z budżetu centralnego, przyznano prawo do współdziałania i zrzeszania się z innymi samorządami w kraju i za granicą oraz nadano uprawnienie do stanowienia prawa miejscowego. Samorządowi terytorialnemu rozumianemu jako wspólnota samorządowa przekazano istotny zakres zadań i kompetencji, poddano go nadzorowi państwa pod kątem legalności oraz przyznano prawo do sądowej ochrony samodzielności. Zarówno polski jak i węgierski samorząd terytorialny wpisały się w dualistyczny model zadaniowy, gdyż poza zadaniami własnymi przekazano im zadania zlecone przez państwo. W obu państwach władze samorządowe wykonują zadania obowiązkowe i dobrowolne. Nie występuje hierarchiczna zależność między władzami samorządowymi. Na Węgrzech ochrona samodzielności samorządu była szczególnie silna, gdyż zmiana ustawy samorządowej wymagała kwalifikowanej większości konstytucyjnej. Węgry ratyfikowały Europejską Kartę Samorządu Lokalnego w 1994, natomiast Polska w 1993 roku. Ratyfikacja miała istotne znaczenie dla działań na rzecz uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Odtworzenie samorządu terytorialnego doprowadziło, według Jerzego Regulskiego, do przełamania pięciu monopolu państwa totalitarnego w zakresie: reprezentacji politycznej, jednolitości władzy, własności, finansów i administracji²⁸.

Podsumowując, w obu państwach przechodzenie do nowego ustroju przebiegało w podobny sposób. Na Węgrzech podstawowe założenia reformy częściowo zostały przygotowane już pod koniec lat osiemdziesiątych, a reformy były w znacz-

²⁶ P. Kotka, *The Development of Local Self-Government in Poland after the End of Socialism in 1989: From Centralism Towards Localism?*, [w:] *Poland: Government and Politics*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warsaw: Elipsa, Warsaw University Institute of Political Sciences 1997, s. 155.

²⁷ P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 7(3).

²⁸ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy 2005, s. 62–63.

nym stopniu kontynuacją przemian lub dyskusji zapoczątkowanych wcześniej. W Polsce reformę decentralizacyjną z 1990 roku przygotowano bardzo szybko, by wykorzystać sprzyjającą koniunkturę polityczną²⁹. W obu państwach istotne znaczenie odegrały zmiany zapoczątkowane od wewnątrz, w oparciu o negocjacje i kompromis pomiędzy stroną rządową (grupą reformatorów w łonie partii komunistycznej) a siłami opozycyjnymi. W obu przypadkach ważną rolę w erozji systemu odegrała opozycja demokratyczna. Według Samuela Huntingtona, na Węgrzech procesy przemian miały charakter „transformacji”, tj. demokratyzacji, której przewodziły reformatorskie elity rządzące, natomiast w Polsce miało miejsce „przemieszczenie” – demokratyzacja systemu była wspólnym dziełem rządu i opozycji³⁰. Reforma samorządowa na Węgrzech została wprowadzona w wyniku szerokiego kompromisu politycznego i była bardziej radykalna niż w Polsce oraz bardziej liberalna, biorąc pod uwagę zakres decentralizacji władzy publicznej. Obywatelska partycypacja w okresie demokratycznej transformacji była jednak znacznie słabsza niż w Polsce (i byłej Czechosłowacji), a opozycja antykomunistyczna nie była wspierana *en masse*³¹. Poziom dyskredytacji elit komunistycznych w polskim społeczeństwie wydawał się być wyższy niż w jakimkolwiek innym społeczeństwie z bloku wschodniego. W żadnym z tych państw opozycja demokratyczna nie przyjęła tak różnorodnego i masowego charakteru. Przywrócony w 1990 roku samorząd terytorialny oparty został na doświadczeniach międzywojennego samorządu terytorialnego oraz samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej. Długa tradycja samorządu zachodnioeuropejskiego służyła jako źródło inspiracji i wzorów w fazie kształtowania koncepcji samorządu w Polsce i na Węgrzech. Dostosowanie do standardów europejskich rozumiane było jako spełnienie wymogów stawianych przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.

1.2. Drugi etap reform

Na Węgrzech w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku największe zmiany w systemie samorządowym zostały wprowadzone w 1994 roku pod rządami centro-lewicowej koalicji (złożonej z post-komunistycznej Partii Socjali-

²⁹ W wielu państwach postkomunistycznych władza centralna spowolniała reformy decentralizacyjne, uznając władze lokalne za nieprzygotowane do przejęcia zadań w warunkach gospodarki rynkowej.

³⁰ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1995.

³¹ A. Schmidt, *The course of transition into a democratic system in Hungary*, [w:] *Hungary and Poland in Times of Political Transition. Selected Issues*, red. B. Pająk-Patkowska, M. Rachwał, Poznań: Faculty of Political Science and Journalism Adam Mickiewicz University 2016, s. 21.

stycznej i Wolnych Demokratów). Zmiany te polegały na: wprowadzeniu bezpośrednich wyborów burmistrzów we wszystkich gminach; wzmocnieniu roli województw określonych jako jednostki samorządu regionalnego przez przyznanie im nowych zadań oraz wprowadzenie bezpośrednich wyborów członków zgromadzeń ogólnych województw (wcześniej wybieranych przez rady gminne); zniesieniu instytucji Komisarza Republiki w siedmiu regionach administracyjnych i w stolicy Budapeszcie (oraz same regiony)³². W ich miejsce utworzono w 1996 roku (*meso-level*) urzędy administracji państwowej w 19 województwach i Budapeszcie. Kierownicy tych urzędów byli mianowani przez rząd centralny i pełnili nadzór nad samorządem terytorialnym. Od tego czasu powstała dualna struktura administracji podobna do francuskiego systemu departamentu³³.

Węgierskie władze centralne na początku transformacji nie przywiązywały zbyt dużej wagi do rozwoju regionalnego. Odmienne niż w państwach zachodnioeuropejskich, zadania związane z rozwojem regionalnym były przekazywane do samorządów lokalnych, a nie samorządów wyższego szczebla. Zadania wymagające regionalnej koordynacji były wykonywane przez zdekoncentrowane organy administracji państwowej³⁴. Proces integracji europejskiej wymagał jednak pewnej regionalizacji i wprowadzenia systemu jednostek NUTS. Przygotowania do unijnej polityki spójności miały decydujący wpływ na procesy terytorialnej decentralizacji i pojawienie się dylematu dotyczącego szczebla pośredniego. Województwa zostały sklasyfikowane jako jednostki NUTS3. Uznano, że były one zbyt małe dla planowania regionalnego i absorpcji funduszy unijnych. Z tego względu, w 1996 roku ustawa o rozwoju regionalnym³⁵ zezwoliła województwom na dobrowolne tworzenie tzw. rad rozwoju regionalnego i dobrowolne tworzenie makroregionów.

Chociaż ustawa o rozwoju regionalnym z 1996 roku deklarowała powstanie regionów, to nie podjęto żadnych dalszych kroków w kierunku ich integracji w systemie administracji publicznej i władzy politycznej³⁶. W 1998 roku parlament węgierski ustanowił siedem tzw. regionów planistyczno-statystycznych (NUTS2) (od 2016 roku istnieje ich osiem). Zostały one ukształtowane według unijnej koncepcji NUTS i miały na celu przede wszystkim umożliwić korzystanie

³² A. Czyż, *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń-Katowice: Wydawnictwo Adam Marszałek Uniwersytet Śląski 2009, s. 288–289.

³³ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public...*, s. 93.

³⁴ B. Gálosi-Kovács, T. Haffner, *Change in the institutional system of regional development in Hungary*, „Ekonomika és közgazdaságtudományi szemle”, 2017, nr 2, s. 924–925.

³⁵ Act XXI of 1996 on Regional Development and Regional Planning.

³⁶ I. Pálné Kovács, et al., *Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications*, „Croatian and Comparative Public Administration” 2016, nr 16(4), s. 798.

z funduszy unijnych. Ponadto parlament zatwierdził podział kraju na 150 subregionów, utworzonych wcześniej przez Główny Urząd Statystyczny, zgodnie z unijną nomenklaturą jednostek terytorialnych NUTS. Z powodu braku odpowiednich instrumentów implementacji polityki rozwoju – w ramach utworzonego systemu instytucjonalnego dochodziło do powielania zadań zarówno na poziomie subregionów (NUTS 4), województw (NUTS 3), jak i regionów (NUTS 2), a niektóre zadania nie były realizowane³⁷. Status zgromadzeń wojewódzkich ulegał obniżeniu, a samorządy lokalne traciły znaczenie w usługach publicznych i polityce rozwoju na skutek ograniczania im środków finansowych. Jednocześnie znacząco zwiększała się rola organów zdekoncentrowanych.

Po akcesji Węgier do UE w 2004 roku dotychczasowy instytucjonalny system polityki rozwoju stracił na znaczeniu. Władza centralna była niechętna do dzielenia się z samorządem wojewódzkim kompetencjami w zakresie polityki regionalnej. Z tego powodu, ustawodawca węgierski ustanowił rady rozwoju (nawiązujące do zasady partnerstwa, stanowiły one forum współpracy wielu interesariuszy) na kilku szczeblach: ogólnokrajowym, regionalnym (NUTS2), wojewódzkim (NUTS3) i mikro-regionalnym (NUTS4 – 168 jednostek, od 1998 r. utworzono 18 nowych subregionów). Ekspansja systemu rad rozwoju nasiliła zjawisko powielania zadań. W literaturze węgierskiej podkreślano, że nadmiernie sfragmentowany system instytucjonalny w połączeniu z wieloma radami rozwoju, działającymi na kilku poziomach terytorialnych, miał negatywne konsekwencje dla polityki regionalnej i erodował pozycję 19 samorządów wojewódzkich³⁸. Zarządzanie funduszami strukturalnymi stało się silnie scentralizowane, regiony miały bardzo małe znaczenie w unijnej polityce spójności oraz węgierskiej administracji publicznej³⁹. W 2006 roku, ponownie wybrana w wyborach koalicja socjalistyczno-liberalna podjęła starania w celu przekształcenia regionów w jednostki samorządu regionalnego z wybieralnymi demokratycznie radami. Intencją było przekazanie terytorialnej władzy regionom i pozbawienie województw statusu samorządu. Z powodu braku większości parlamentarnej do uchwalenia tej zmiany, projekt nie został zrealizowany. Jednym z wyjaśnień może być brak tradycji regionalizmu, brak regionalnej tożsamości na Węgrzech oraz obawy dotyczące zwiększenia dystansu między obywatelami a urzędami⁴⁰. Badacze węgierscy twierdzą, że władza centralna zdała sobie sprawę, że członkostwo w UE

³⁷ B. Gálosi-Kovács, T. Haffner, *Change in the institutional system...*, s. 927.

³⁸ I. Pálné Kovács, *Regionalism in Hungary. Assembly of European Regions Study on Regionalism*, The Assembly of European Regions, April 2015, s. 7.

³⁹ I. Pálné Kovács, *Regionalism in Hungary...*, s. 9.

⁴⁰ I. Stumpf, *Adversity of the Hungarian County (Regional) Level and Local Self Governments*, [w:] *Local Government in Selected Central and Eastern European Countries Experi-*

było możliwe także bez regionów i ze słabym systemem samorządu lokalnego, zniknęła więc motywacja do tworzenia regionów i decentralizacji⁴¹. Odraczenie reform miało jednak negatywny wpływ na jakość lokalnych usług publicznych.

W Polsce prace nad Konstytucją z 1997 roku trwające od początku lat dziewięćdziesiątych prowadzone były z pełną świadomością fundamentalnego znaczenia zasady subsydiarności, decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku nadała samorządowi terytorialnemu charakter jednej z najważniejszych instytucji państwa. Gmina została konstytucyjnie uznana jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Inne jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa (art. 164 Konstytucji RP). Konstytucja otworzyła zatem drzwi do dalszej decentralizacji. Istotne reformy samorządowe w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zostały podjęte w 1998 roku, po sukcesie centro-prawicowej koalicji (Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności) w wyborach w 1997 roku. Reforma została wprowadzona po trudnej walce między istniejącymi siłami politycznymi w polskim Sejmie i rządzie. Brakowało zgody odnośnie liczby województw, powiatów i zakresu ich zadań. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), na przykład, domagał się przywrócenia 17 województw istniejących przed 1975 rokiem. Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) było przeciwne tworzeniu powiatów. Nie brakowało oponentów procesu decentralizacji. Zewnętrzne czynniki także kształtowały polską reformę samorządową. Debata nad tą reformą w drugiej fazie reform zbiegła się bowiem z wyrażeniem przez Polskę woli przystąpienia do UE i NATO. Wiązało się to z koniecznością posiadania odpowiedniej terytorialnej struktury administracyjnej do implementacji unijnej polityki spójności. W literaturze podkreśla się, że o ile reforma decentralizacyjna z 1990 roku wpisywała się w proces demokratyzacji państwa, „to druga reforma samorządowa (a zarazem administracyjno-terytorialna) – wpisała się w proces europeizacji Rzeczypospolitej Polskiej, u progu jej akcesji do Unii Europejskiej”⁴².

Tak więc dopiero w 1998 roku, kiedy rządy sprawowało ugrupowanie centro-prawicowe zdecydowano o wprowadzeniu drugiego etapu reformy administracji publicznej. Doprowadziła ona do całkowitej przebudowy dotychczasowego zasadniczego podziału terytorialnego (na gminy i województwa) istniejącego od 1975 roku. Od 1 stycznia 1999 roku miejsce dwustopniowego podziału teryto-

ences, Reforms and Determinants of Development, red. M.W. Sienkiewicz, K. Kuć-Czajkowska, Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press 2016, s. 195.

⁴¹ I. Pálné Kovács et al., *Farewell to Decentralisation...*, s. 799.

⁴² P. Machalski, *Wyzwania, dylematy i postulaty zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, red. R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o. 2019, s. 404–405.

rialnego państwa zajął system trójstopniowy obejmujący 2489 samorządowych gmin, 373 samorządowych powiatów, w tym 65 miast na prawach powiatów i 308 powiatów ziemskich oraz 16 rządowo-samorządowych województw. Podział ten od chwili jego wprowadzenia uległ niewielkim modyfikacjom. Powiaty i samorządy województw nie mają uprawnień nadzorczych ani nadrzędnych wobec gmin. Reforma administracji publicznej z 1998 roku w miejsce scentralizowanego, resortowego i rozproszonego zarządzania wprowadziła model zdecentralizowany i skonsolidowany terytorialnie⁴³. Nastąpiło zespolenie większości dotychczasowych administracji pod zwierzchnictwem władz terytorialnych. Trójstopniowy system administracji terytorialnej oparty został na zasadzie subsydiarności, decentralizacji i samodzielności. W 1998 roku uchwalono nową ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Powiaty przejęły większość zadań zlikwidowanych 268 rejonów administracji rządowej i wykonują zadania przekraczające zakres lub możliwości gminy, a niecelowe jest ich przekazanie do samorządu województwa (m.in. szpitale⁴⁴, szkoły średnie i specjalne⁴⁵, domy pomocy społecznej, drogi powiatowe, bezpieczeństwo i porządek publiczny w skali powiatu, administracja architektoniczno-budowlana, przeciwdziałanie bezrobociu). Powiaty mają status tylko samorządowy, mimo że wykonują wiele zadań z zakresu administracji rządowej. Budżety powiatu są znacznie mniejsze niż budżety gmin.

Województwa, obok dotychczasowego charakteru rządowego, uzyskały dodatkowo status regionalnej wspólnoty samorządowej. Na szczelbu regionu istnieje dualizm administracji – obok samorządu wojewódzkiego z bezpośrednio wybieralnym sejmikiem wojewódzkim i marszałkiem wybieranym przez sejmik, funkcjonuje administracja rządowa na czele z wojewodą mianowanym przez premiera. Wojewódzka administracja rządowa i regionalny samorząd w Polsce są instytucjonalnie podobne do węgierskiego poziomu województwa po reformie z 1994 roku i mogły być zapożyczone z francuskiej reformy departamentów z 1982 roku⁴⁶.

Wojewoda pełni funkcję organu nadzoru nad samorządem terytorialnym. Liczba województw została zredukowana z 49 do 16 z przeciętną liczbą ludności

⁴³ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Juridica” 2000, nr XXXVII, s. 84.

⁴⁴ Rolą samorządów (zwłaszcza powiatowego i wojewódzkiego) jest prowadzenie placówek ochrony zdrowia, ale ramy prawne i organizacyjne systemu ochrony zdrowia ustalają władze centralne. Organy centralne dystrybuują 95% wydatków publicznych na ochronę zdrowia.

⁴⁵ Według Jana Herczyńskiego, system edukacyjny w Polsce jest zdecentralizowany w stopniu rzadko spotykanym w Europie. J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, Warszawa: Biblioteczka Oświaty Samorządowej 2012, s. 13.

⁴⁶ H. Wollmann and T. Lankina, *Local Government in Poland...*

wynoszącą 2,4 miliona. Głównym zadaniem samorządu województwa stało się wykonywanie usług publicznych o zasięgu regionalnym oraz tworzenie warunków rozwoju danego regionu. Utworzenie samorządów regionalnych miało się przyczynić do efektywniejszej realizacji celów polityki rozwoju państwa, a także było inspirowane polskimi aspiracjami przyłączenia do UE i pragnieniem poprawy wstępnych warunków instytucjonalnych do otrzymania funduszy europejskich. Nadanie regionom samorządowym statusu jednostek NUTS-2 umożliwiło im odgrywanie znaczącej roli w realizacji europejskiej polityki spójności. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 wartość programów regionalnych stanowiła około 40 procent wszystkich środków przeznaczonych dla Polski. O ile w latach 2004–2020 działalność samorządów województw w dużym stopniu koncentrowała się na pozyskiwaniu i wykorzystaniu funduszy unijnych, o tyle wyzwaniem po 2020 roku jest znalezienie rozwiązań dotyczących instrumentów polityki regionalnej prowadzonej przez samorząd województwa ze względu na spodziewane ograniczenie funduszy unijnych w kolejnej perspektywie budżetowej.

Powołanie samorządowych powiatów i województw zakończyło długi proces restytucji samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. Powiaty i województwa nie korzystają z gwarancji konstytucyjnych tak jak gminy, co oznacza, że ustawodawca może modyfikować strukturę samorządu terytorialnego. Samorządy wojewódzkie (i powiatowe) zostały utworzone jako jednostki dość słabe, zarówno funkcjonalnie jak i finansowo. Źródeł słabości ponadgminnego szczebla władzy samorządowej w Polsce, na Węgrzech i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej można poszukiwać w historii władzy publicznej przed 1990 rokiem. Wówczas jednostki wyższego szczebla pełniły zazwyczaj bezpośrednią i hierarchiczną kontrolę nad gminami i ich silna pozycja była postrzegana jako hamowanie demokracji lokalnej. Stąd też niechęć autorów reform i polityków gminnych do silnego samorządu ponadgminnego⁴⁷.

Reformy samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku były realizowane etapami i stanowiły element szerszego procesu transformacji ustrojowej. Choć proces budowy samorządu trwał do końca lat dziewięćdziesiątych, to cały czas zachodzą w nim zmiany⁴⁸. Przykładowo, wprowadzony w 1994 roku ustrój m. st. Warszawy oparty na funkcjonowaniu 11 gmin obligatoryjnie zrzeszonych w związku, został zmieniony w 2002 roku przez zastąpienie dotychczasowych 11 gmin warszawskich przez jedną gminę m.st. Warszawy mającą status miasta na prawach powiatu. Dzielnice warszawskie stały się jednostkami pomocniczymi. W 1998 r. przyjęto ustawę, która wprowadziła pewne odrębności w sferze zadań

⁴⁷ P. Swianiewicz, *Empiryczna typologia systemów...*, s. 10.

⁴⁸ P. Cichoń, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Rozwój administracji publicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Gądek, Tarnów: Wydawnictwa Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie 2016, s. 36–37.

i kompetencji w stosunku do gmin górniczych⁴⁹, a w 2005 roku wyodrębnione zostały gminy uzdrowiskowe⁵⁰. W ten sposób obok tzw. gminy uniwersalnej istnieją w Polsce jeszcze gminy o statusie specjalnym, które odznaczają się pewnymi ustrojowymi odrębnościami. W 2000 roku uchwalono nową ustawę o referendum lokalnym, która zastąpiła ustawę z 1991 r. o referendum gminnym. Wiele ważnych zmian do prawa samorządowego wprowadzono ustawą z 2001 roku⁵¹ – między innymi zwiększono liczbę zadań jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszono liczbę radnych, wprowadzono zakaz łączenia mandatu posła lub senatora z członkostwem w organie samorządowym, wzmocniono pozycję organu wykonawczego. W 2002 roku wprowadzono bezpośrednie wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju poszerzony został zakres działalności samorządu województwa jako regionu europejskiego. Kolejny etap ewolucji zadań samorządu województwa w kierunku decentralizacji administracji publicznej nastąpił w 2009 roku⁵². Wprowadzone reformy i zmiany zmodernizowały państwo, pozwoliły na odbudowę obywatelskiej świadomości i efektywniejsze zarządzanie.

Podsumowując, reformy samorządowe w Polsce i na Węgrzech były wprowadzane etapami. Na Węgrzech, w przeciwieństwie do Polski, od początku transformacji wprowadzono dwuszczeblowy samorząd terytorialny. Węgry wyprzedziły Polskę pod względem tempa zaawansowania reformy samorządowej, była ona bowiem na starcie lepiej przygotowana i wynegocjowana w ramach szerokiego porozumienia. W Polsce drugi i trzeci szczebel samorządu terytorialnego utworzono w drugiej fazie reform. Spośród państw Grupy Wyszehradzkiej przepisy konstytucyjne tylko polskiemu samorządowi terytorialnemu przyznały zasadę domniemania kompetencji, co oznacza nadanie dużej rangi w systemie władz publicznych⁵³. Pierwszy etap reformy decentralizacyjnej z początku lat dziewięćdziesiątych przebiegał bez większych oporów ze strony różnych środowisk. Początkowy entuzjazm związany z odtworzeniem samorządu umożliwił propowa-

⁴⁹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1112.

⁵⁰ Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, Dz.U. 2005, nr 167, poz. 1399.

⁵¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

⁵² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Dz.U. 2009, nr 92, poz. 753; ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206.

⁵³ A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach...*, s. 151.

dzenie niezbędnych zmian w administracji publicznej i funkcjonowaniu państwa. W drugim etapie wizja decentralizacyjna ścierała się z wizją centralistyczną, starającą się umniejszyć rolę i znaczenie samorządu terytorialnego. Ważnym impulsem wprowadzanych reform decentralizacyjnych była Unia Europejska. Efektem reform decentralizacyjnych było ukształtowanie systemów samorządowych podobnych do istniejących w zachodnioeuropejskich demokracjach. Ogólne zasady działania samorządu terytorialnego w Polsce i na Węgrzech odpowiadały standardom ustalonym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

1.3. Reformy podziału terytorialnego

W Polsce i na Węgrzech w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku przeprowadzona została konsolidacja terytorialna małych jednostek szczebla podstawowego. Była ona wynikiem szeroko rozpowszechnionej wiary odnośnie korzyści ekonomicznej skali administracji i świadczenia usług. Po przełomie z lat 1989/1990 ten konsolidacyjny trend został szybko odwrócony na Węgrzech (i ówczesnej Czechosłowacji), ale nie w Polsce, gdzie nowy system gminny oparto na istniejących już wówczas stosunkowo dużych gminach. Profil reformy terytorialnej krajów transformujących się (Europy Środkowej i Wschodniej) częściowo zbliżał się do północnoeuropejskiego, a częściowo do południowoeuropejskiego typu reform⁵⁴. Węgry (Republika Czeska, Republika Słowacji, Chorwacja, Macedonia, Słowenia i niektóre inne państwa) należały do grupy państw, która podążała za południowoeuropejskim wzorcem reformy. Zdecydowano tu nie przeprowadzać amalgamacji gmin, pomimo istnienia fragmentacji na szczeblu gminnym, a nawet zezwolono na tworzenie nowych gmin. Po 1990 roku samorządność lokalna była rozumiana w niektórych państwach naszego regionu niemal jako jednoznaczna z prawem każdej (nawet najmniejszej) miejscowości do posiadania odrębnego samorządu lokalnego⁵⁵. Węgierska społeczność lokalna szybko skorzystała z tego prawa. W rezultacie, liczba gmin wzrosła w krótkim czasie do 3175, zastępując wcześniejsze 1584 rady lokalne. Każda osada (wioska) utworzyła swój samorząd lokalny, zupełnie nie biorąc pod uwagę liczby mieszkańców. Gminom przyznano generalną kompetencję do

⁵⁴ *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, red. P. Swianiewicz, Budapest: Open Society Institute 2010.

⁵⁵ P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego –wnioski i rekomendacje*, raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372160_Ocena%20podzialu%20teryt-ekspertyza%20prof%20Swianiewicz.pdf [30.03.2019].

zarządzania praktycznie wszystkimi lokalnymi sprawami publicznymi, niezależnie od ich możliwości. Każda osada miała prawo do wybierania swoich organów, utworzenia urzędu i nie było prawnego obowiązku przystępowania do jakichkolwiek związków czy łączenia zbyt małych urzędów. Prawne regulacje nie promowały efektywnej współpracy międzygminnej, a ustawodawca nie zróżnicował zadań w zależności od wielkości osady. Dominującą rolę w systemie finansowym samorządów lokalnych odgrywało państwowe wsparcie. Samorządy lokalne stały się politycznie wolne i prawnie równe, ale często brakowało im doświadczenia i generalnie nie miały wystarczających możliwości administracyjnych, finansowych i kadrowych do wypełniania zadań. Okazało się to dużym obciążeniem i utrudnieniem w procesie transformacyjnym⁵⁶. Na skutek fragmentacji i braku woli do formowania związków międzygminnych system samorządowy stał się wyjątkowo kosztowny, a w wielu przypadkach bardzo mało skuteczny i dostarczający usługi niskiej jakości. Od 1994 roku prawne wymagania dotyczące ustanowienia nowych gmin stały się bardziej rygorystyczne – osady z liczbą mniejszą niż 300 mieszkańców nie mogły otrzymać statusu samodzielnej gminy.

Specyficzne rozumienie zasady subsydiarności doprowadziło także do osłabienia roli województw, jednej z najstarszych instytucji szczebla *meso* w Europie. Ustawodawca chciał zniesienia wcześniejszej władzy województw, nazywając je tylko „pomocniczymi” (*subsidiary*) jednostkami samorządu lokalnego. Z tego powodu zobowiązał województwa do dostarczania usług, których gminy nie były w stanie albo nie chciały wykonywać. Same gminy nie chciały jednak transferować swych zadań i kompetencji do województw. W rezultacie, uregulowania prawne dotyczące województw wpływały na ich słabość w systemie samorządu terytorialnego⁵⁷. Prawdopodobnie rząd centralny nie był zainteresowany posiadaniem silnego szczebla *meso*, który byłby w stanie przeciwdziałać zwiększaniu jego władzy. Począwszy od 1990 roku zaczęto ustanawiać wiele różnych typów zdekoncentrowanych organów administracji państwowej, zwiększających wpływ rządu centralnego na szczeblach lokalnych, co zaprzeczało pierwotnej filozofii, w myśl której sprawy lokalne powinny być załatwiane przez samorządy lokalne⁵⁸.

Obecnie terytorium Węgier dzieli się na województwa, miasta i gminy. W miastach mogą być tworzone dzielnice⁵⁹. Węgierskimi strukturami lokalnymi są 265 miast (*városok*), 2863 gmin (*községek*), 19 województw (*megyék*) i miasto

⁵⁶ I. Pálné Kovács, *Equal status and different conditions of local governments in Hungary*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem” 2011, t. 3, nr 1, s. 136.

⁵⁷ I. Pálné Kovács, *Dreams and realities in the local governance of Hungary*, s. 10, file:///C:/Users/user/Downloads/2466-Article%20Text-5430-1-10-20120904.pdf [20.11.2018].

⁵⁸ I. Pálné Kovács, *Regionalism in Hungary...*, s. 6.

⁵⁹ Art. F Ustawy Zasadniczej Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., tłumaczenie: J. Snopek, Biblioteka Sejmowa, Seria Konstytucje Świata, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2012.

stołeczne Budapeszt z jego dzielnicami (*kerületek*). Istnieją również 23 miasta na prawach województw (*megyei jogú városok*) – mogą ten status otrzymać miasta liczące powyżej 50 000 mieszkańców. Władze tych miast posiadają rozszerzone kompetencje. W sumie, na terytorium prawie 3,5-krotnie mniejszym niż zajmuje Polska, na Węgrzech funkcjonuje obecnie 3178 gmin wszystkich typów (wiejskich, miejskich, dzielnic Budapesztu) z przeciętną liczbą ludności wynoszącą 3125. 90% z nich ma mniej niż 5 tysięcy, a 76% mniej niż 2 tysiące mieszkańców. Procesowi decentralizacji na Węgrzech nie towarzyszyła zatem optymalizacja podziału terytorialnego.

Mapa 1. Podział Węgier na województwa (*megyék*)



Źródło: Hungarian Central Statistical Office.

Węgierska stolica (1,7 mln mieszkańców) ma specjalny status, posiada dwuszczeblowy system samorządu terytorialnego. Dwadzieścia trzy dzielnice Budapesztu mają status podobny do gmin, natomiast stolica ma status podobny do województwa. Władza stolicy wykonuje zadania dotyczące całej stolicy lub kilku dzielnic, takie jak planowanie przestrzenne czy rozwój. Władze lokalne dzielnic stolicy wykonują wszystkie zadania i kompetencje, które są przypisane gminnym władzom lokalnym, a nie są zastrzeżone dla władzy stolicy. Burmistrzowie budapesztańskich

dzielnicy obejmują 23 mandaty w 33 osobowym zgromadzeniu ogólnym stolicy. Pozostałe mandaty są dopełniane na podstawie listy kompensacyjnej⁶⁰. Podobne zadania i nie-hierarchiczne relacje między radą miasta stołecznego a dzielnicami prowadzą do permanentnej rywalizacji między obydwoma szczeblami⁶¹.

W Polsce podział gminny nastąpił w wyniku reformy terytorialnej z 1973 roku (konsolidacja gmin) i reformy samorządowej z 1990 roku. W zasadniczej formie struktura terytorialna gmin przetrwała do dziś. W latach 1990–2000 (zwłaszcza w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych) nastąpił żywiołowy wzrost liczby gmin z 2122 do 2489 tj. o 17%. Jak wskazuje Tomasz Kaczmarek, przyczynami powstawania nowych gmin były: 1) brak ograniczeń ustawowych w tym zakresie i początkowy brak państwowej wizji co do podziału terytorialnego; 2) oddolne ruchy społeczne i demokratyzacja życia; 3) restytucja gmin, które zniknęły z mapy administracyjnej w wyniku reform konsolidacyjnych w okresie realnego socjalizmu; 4) podziały na tle politycznym, wynikające z różnic w poglądach na temat rozwoju gminy⁶². Powstawanie nowych gmin zostało ograniczone po 1998 roku przez wprowadzenie bardziej zaostrzonych kryteriów tworzenia gmin. Dążenie do podziału gmin uznano za tendencją przeciwną do kierunku polityki państwa, polegającej na utrzymaniu jednostek dużych i silnych, posiadających większe możliwości finansowe, większe możliwości absorpcji środków unijnych, a także efektywniej gospodarujące środkami publicznymi. W latach 2002–2014 powstała w Polsce tylko jedna gmina⁶³. Polska, w przeciwieństwie do Węgier (a także Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej i innych państw) uniknęła zatem radykalnej fragmentacji terytorialnej. W rezultacie, przeciętna polska gmina jest znacznie większa niż węgierska (słowacka, czeska i inne) i obejmuje 15,5 tysiąca mieszkańców oraz teren o powierzchni 126 kilometrów kwadratowych. O różnicy między gminami w obu państwach może świadczyć fakt, że w Polsce tylko 1% gmin ma mniej niż dwa tysiące mieszkańców, natomiast na Węgrzech takich gmin jest aż 76% (tab. 1).

Podstawą do zaprojektowania polskich powiatów były przedwojenne tradycje powiatów w Polsce⁶⁴, a także istniejąca od 1990 roku sieć 268 rejonów rządo-

⁶⁰ E. Steiner, *Introduction to the Hungarian Local Government System*, Budapest: Hungarian National Association of Local Authorities 2016, s. 1–3.

⁶¹ F.R. Trabucco, *Local and Regional Democracy in Hungary: Recent Developments*, „Italian Journal of Public Law”, 2016, vol. 8, nr 2, s. 374–414.

⁶² T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1, s. 71.

⁶³ T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny...*, s. 73.

⁶⁴ Sieć powiatów–starostw istniała jeszcze przed rozbiorami, przetrwały one okres zaborów, funkcjonowały w okresie międzywojennym i po II wojnie aż do 1975 r. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2000, s. 131.

wej administracji ogólnej, które uległy likwidacji wraz z powołaniem powiatów. Wobec braku organu rządowej administracji ogólnej na poziomie powiatu zbudowano strukturę powiatowych służb, inspekcji i straży stanowiących administrację rządową, ale wchodzących w skład powiatowej administracji zespolonej i pozostających pod zwierzchnictwem starosty oraz jednocześnie pod zwierzchnictwem wojewódzkich inspektorów lub komendantów⁶⁵. Liczba 16 województw utworzonych w 1998 roku była raczej przypadkowa, stanowiła kompromis między stronami ówczesnej sceny politycznej, zmierzający do obrony samej koncepcji reformy. Przywrócenie województw jako jednostek samorządu regionalnego mieściło się w dominującym nurcie europejskim, zwłaszcza w lansowanej ówczesnie koncepcji „Europy regionów”.

Mapa 2. Podział Polski na województwa



Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

⁶⁵ A. Lipska-Sondecka, *Transformacja administracji publicznej...*, s. 155.

Mapa 3. Podział Polski na województwa i powiaty.



Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Według stanu na 1 stycznia 2019 roku zasadniczy podział terytorialny Polski tworzą: 16 województw; 380 powiatów, w tym 66 miast na prawach powiatu (porównywalnych do węgierskich miast na prawach województwa) i 314 powiatów ziemskich; 2477 gmin, z tego 302 gminy miejskie, 628 gmin miejsko-wiejskich i 1548 wiejskich. Z dniem 1 stycznia 2019 roku likwidacji uległa jedna gmina z powodu zadłużenia (pierwszy taki przypadek). Dziesięciu gminom wiejskim nadano status miasta. Klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych początkowo (od 2004) wprowadziła 6 jednostek NUTS1 (makroregiony), 16 jednostek NUTS2 (województwa) i 45 jednostek NUTS3 (podregiony). W kolejnych latach liczba NUTS ulegała zmianie i w rezultacie od 2018 roku funkcjonuje: 7 jednostek NUTS1 (makroregiony), 17 jednostek NUTS2 (regiony

– województwa lub ich części) oraz 73 jednostki NUTS3 (podregiony grupujące powiaty).

Obecny ustrój terytorialny Polski, z jego licznymi podziałami (zasadniczy, specjalne, pomocnicze) nie jest uznawany jako optymalny pod kątem realizacji zadań terytorialnej administracji publicznej i dyrektywy sformułowanej w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP o zdolności jednostek terytorialnych do wykonywania zadań publicznych⁶⁶. Wiele gmin i część powiatów to jednostki małe i słabe ekonomicznie, a przez to mało sprawne i mało efektywne. Udział gmin z liczbą mieszkańców do 5 tysięcy stanowi około 25%, zaś z liczbą mieszkańców od 5 do 10 tysięcy stanowi około 40% wszystkich gmin. W ocenie rządu „W perspektywie czasu mogą one nie być w stanie udźwignąć trudniejszych i droższych zadań publicznych starzejącego się kraju”⁶⁷. Krytyce poddawany jest brak kategoryzacji gmin. Niezależnie od wielkości, mają one taki sam zakres zadań, mimo diametralnie odmiennej specyfiki wykonywanych zadań i ich kosztów. Jedynym odstępstwem jest kategoria miast na prawach powiatu oraz miasto stołeczne Warszawa, posiadające odrębny ustrój. Doświadczenia państw europejskich wskazują – na co zwrócił uwagę Tomasz Kaczmarek – że fragmentacja terytorialna gmin wywołuje wiele problemów o charakterze ekonomicznym (mniejsza efektywność działania administracji publicznej, brak możliwości osiągnięcia efektu skali), finansowym (brak własnych dochodów, możliwości finansowania inwestycji) i politycznym (konieczność współdziałania z sąsiednimi jednostkami)⁶⁸. W najmniejszych gminach brakuje odpowiednich zasobów kadrowych do realizacji zadań wymagających wiedzy eksperckiej w wielu dziedzinach. Małe gminy wydają się tworzyć warunki dla integracji mieszkańców, doskonalenia demokracji lokalnej, ale w rzeczywistości mogą być oligarchicznie rządzone przez małą lokalną grupę wpływowych osób. Są też zbyt słabymi partnerami w negocjacjach z wyższym poziomem władzy. Ich słabość ułatwia tendencje centralistyczne.

Najwięcej wątpliwości budzi zasadność utrzymywania zbyt dużej liczby powiatów z której część, zwłaszcza tzw. powiaty „obwarzankowe” jest systemowo niewydolna i mało rozwojowa. „Obwarzankowa” struktura powiatów ziemskich okalających miasta na prawach powiatu rodzi szereg dysfunkcji organizacyjnych

⁶⁶ A. Lutrzykowski, *Ustrój terytorialny kraju. Przestrzenie władzy publicznej*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2012, s. 11; H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2012, s. 24–26; T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny...*, s. 64.

⁶⁷ Raport Ministerstwa Cyfryzacji i Administracji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa 2013, s. 42.

⁶⁸ T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny...*, s. 66.

i jest płaszczyzną wielu konfliktów⁶⁹. Usługi publiczne, takie jak ochrona zdrowia (opieka szpitalna), czy edukacja (szkolnictwo średnie) nie są świadczone na ich terenie, lecz w innych jednostkach. Do obecnego podziału Polski na powiaty przyczyniły się zabiegi polityków kierujących się osobistymi i partykularnymi sentymentami oraz wola mieszkańców (wprowadzaniu powiatów towarzyszyły manifestacje). Zasadny wydaje się być postulat rozważenia korekty obecnej mapy powiatowej przez połączenie miast na prawach powiatu i stanowiących z nimi jednorodny obszar funkcjonalny sąsiadujących powiatów ziemskich. Zmiany podziału terytorialnego są zazwyczaj trudnym politycznie i społecznie zadaniem, toteż wymagają pogłębionej analizy dotyczącej kosztów i korzyści z tego płynących.

Tabela 1. Wielkość gmin w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Lp.	Państwo (ludność w mln)	Liczba gmin	Przeciętna liczba ludności w gminie	% gmin z liczbą mieszkańców mniejszą niż 2 tys.
1	Węgry (9,9)	3178	3125	76
2	Polska (38,6)	2477	15 530	1
3	Republika Słowacji (5,4)	2927	1850	85
4	Republika Czeska (10,5)	6258	1640	89
5	Estonia (1,3)	213	6165	54
6	Łotwa (2,0)	119	16760	bd.
7	Litwa (2,9)	60	48875	bd.
8	Bułgaria (7,2)	265	27160	bd.
9	Rumunia (19,9)	3181	6260	bd.
10	Chorwacja (4,2)	555	7625	bd.
11	Słowenia (2,1)	212	9730	12
12	OECD 34	132 888	9570	31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD i Dexia.

W kwestii województw panuje przekonanie, że przy ich wprowadzaniu w 1998 roku kierowano się bardziej potrzebami władzy centralnej i bieżącymi aspektami polityki niż ich zdolnością do wykonywania zadań regionalnych⁷⁰. Istnieją znaczące różnice w wielkości i potencjale województw. Mniejsze i słabsze ekonomicznie województwa rozwijają się wolniej niż duże i silne ekonomicznie regiony, co przyczynia się do zwiększania się dysproporcji rozwojowych poszcze-

⁶⁹ P. Machalski, *Wyzwania, dylematy i postulaty...*, s. 400–401.

⁷⁰ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej...*, s. 26.

gólnych regionów. Polski samorząd wojewódzki został utworzony z wyraźnym celem optymalnego wykorzystania środków unijnych. Jak wspomniano wcześniej, pojawia się pytanie o faktyczny zakres zadań województw w przyszłych perspektywach budżetowych UE, gdy wielkość środków unijnych redystrybuowanych przy ich udziale może być znacząco mniejsza w porównaniu z wcześniejszymi okresami programowania. Pilną potrzebą jest stworzenie dla największych aglomeracji miejskich ustroju metropolitalnego. Współpraca metropolitalna w ramach istniejących form prawnych nie jest wystarczająca dla wykorzystania szans rozwoju oraz tworzenia pozycji konkurencyjnej w dobie globalizacji. Uchwalona w 2015 roku ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona i zastąpiono ją ustawą o związku metropolitalnym jedynie dla województwa śląskiego, która weszła w życie w 2017 roku.

**Tabela 2. Drugi i trzeci szczebel władzy
w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej**

Lp.	Państwo	Drugi szczebel	Trzeci szczebel
1	Węgry	19 województw	–
2	Polska	380 powiatów, w tym 314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu	16 województw
3	Republika Słowacji	8 krajów	–
4	Republika Czeska	14 krajów, w tym miasto wydzielone Praga	–
5	Estonia	–	–
6	Łotwa	–	–
7	Litwa	–	–
8	Bułgaria	–	–
9	Rumunia	42 województwa (departamenty), w tym miasto wydzielone Bukareszt	–
10	Chorwacja	21 województw (żupanija)	–
11	Słowenia	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD i Dexia.

Powyższe tabele wskazują na duże zróżnicowanie w zakresie wielkości gmin i znaczne rozbieżności w strukturze terytorialnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Widoczne są one zwłaszcza między gminami słowackimi, czeskimi i węgierskimi a litewskimi i bułgarskimi. Część państw posiada tylko jeden lokalny szczebel samorządu (państwa bałtyckie, Bułgaria, Słowenia, także niewymienione w tabeli Macedonia i Armenia). Jedynie Polska ma trójszczelowy samorząd, który generalnie jest charakterystyczny dla dużych terytorialnie

krajów o znacznej liczbie ludności. W ostatnich latach w obrębie niektórych grup państw wystąpiły trendy zbieżne. Po pierwsze, niektóre państwa naszego regionu aspirujące do UE (Bułgaria i Litwa) wprowadziły reformy konsolidacyjne i zbliżyły się do północnoeuropejskiego modelu reform terytorialnych. Reformy konsolidacyjne były przeprowadzone również w Gruzji (2006) i Macedonii (2004). Po drugie, w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej nie było prawie żadnych reform konsolidacyjnych na poziomie gminnym⁷¹. Po trzecie, niektóre państwa regionu zwiększyły liczbę gmin (Węgry, Republika Czeska, Republika Słowacka, Chorwacja, Rumunia, Słowenia)⁷². W literaturze jest dyskutowany kompromis między fragmentacją a konsolidacją jednostek samorządowych. Podstawowym argumentem za konsolidacją gmin jest zdolność do świadczenia adekwatnych usług publicznych, zaś główny argument za mniejszymi jednostkami lokalnymi odnosi się do demokracji lokalnej. Zagadnienie optymalnej wielkości gmin jest złożone i politycznie wrażliwe.

Podsumowując, w Polsce ustanowiony został trójszczeblowy system samorządu, natomiast na Węgrzech dwuszczeblowy. Utworzenie regionów w Polsce inspirowane było w dużym stopniu perspektywą przyłączenia się do Unii Europejskiej. Na Węgrzech odtworzeniu gmin towarzyszyła radykalna fragmentacja, która pociągnęła za sobą istotne problemy w ich funkcjonowaniu. W aspekcie podziału terytorialnego Węgry można zaliczyć do modelu południowoeuropejskiego. Gminy należą do najmniejszych w Europie, a zasada wolności i demokratycznego uczestnictwa stanowiły główny wyznacznik roli samorządu terytorialnego. W Polsce jako podstawowy wyznacznik funkcjonowania gmin można wskazać zasadę efektywności i w tym aspekcie nasz kraj reprezentuje podejście podobne do państw północnoeuropejskich⁷³. W obu państwach gminie przyznano dużo silniejszą pozycję niż jednostkom wyższego szczebla poprzez uczynienie ich odpowiedzialnymi za zapewnienie większości usług publicznych, wyposażenie we władztwo podatkowe, większą samodzielność finansową oraz przyznanie klauzuli generalnej kompetencji, zgodnie z zasadą pomocniczości.

Współpraca międzygminna

Wiele państw europejskich próbowało rozwiązać problem nieefektywności wynikającej z fragmentacji terytorialnej przez wzmocnienie współpracy międzygminnej i ustanowienie podmiotów międzygminnych. Na Węgrzech utworzono dobrowolny system współpracy międzygminnej. Z powodu niechęci gmin do

⁷¹ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 169.

⁷² A. Ladner, N. Keuffer and H. Baldersheim, *Local Autonomy Index for European countries (Release 1.0)*, Brussels: European Commission 2015, s. 76.

⁷³ A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach...*, s. 143.

współdziałania i trudności w wypełnianiu części zadań, od początku transformacji przepisy prawne zachęcały do współpracy międzygminnej, charakterystycznej dla modelu południowoeuropejskiego. Artykuł 44/A poprzedniej konstytucji przyznawał gminom *prawo* do współpracy, stąd też wprowadzenie obowiązkowych związków międzygminnych było bardzo trudne i wymagało szerokiego konsensusu politycznego. Do 1994 roku utworzono tylko 240 związków międzygminnych⁷⁴. By zachęcić do współpracy, w 1995 roku przyznano specjalne dofinansowanie dla związków gminnych ustanowionych w celu utrzymywania szkolnych instytucji edukacyjnych. W 1997 roku uchwalono prawo (ustawa nr CXXXV o związkach międzygminnych), którego intencją było promowanie (poprzez dotacje) jednozadaniowej współpracy międzygminnej. W 2004 roku ustawodawca wprowadził nowy typ wielozadaniowych związków międzygminnych. Rząd centralny zainicjował ustanowienie 162 takich wielozadaniowych międzygminnych formacji⁷⁵. Wspierał je również znaczącymi dotacjami. W rezultacie, radykalnie zwiększyła się liczba związków międzygminnych. W 2011 istniało ich 2590 i obejmowały prawie wszystkie gminy.

Ustawa zasadnicza z 2011 roku (art. 34(2) pozwoliła ustawodawcy na ustanowienie obowiązkowych związków międzygminnych. Na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym z 2011 roku, w celu skuteczniejszego wykonywania zadań, rady gminne mogą formować związki międzygminne z osobowością prawną. Istnieją również dwie inne formy współpracy międzygminnej. Pierwszą z nich są połączone organy przedstawicielskie, które mogą być ustanowione przez rady zainteresowanych gmin. W tej formie współpracy wspólny jest zarówno roczny budżet, jak i urząd gminny oraz instytucje gminne. Drugą formą współpracy jest wspólny urząd gminny (a wyjątkowo gminy i miasta)⁷⁶. Koszty funkcjonowania wspólnych urzędów są pokrywane, jeśli nie uzgodniono inaczej, proporcjonalnie do liczby ludności poszczególnych gmin. Rząd węgierski promował wspólną administrację municypalną. W rezultacie, liczba gmin posiadających własną administrację stale się zmniejszała, z około 50% w 1991 roku do 34% w 2010. Po 2010 roku gminy z liczbą mieszkańców mniejszą niż 2 tysiące zostały zobowiązane do uczestnictwa w takiej międzygminnej współpracy i uformowania związku składającego się co najmniej z siedmiu gmin lub obejmującego co najmniej dwa tysiące mieszkańców. Ten typ współpracy objął około 80% gmin i stał się główną formą wspólnego zarządzania usługami publicznymi⁷⁷. W 2014 roku

⁷⁴ I. Balázs, I. Hoffman, *Can (Re)centralization be a Modern Governance in Rural Areas?*, "Transylvanian Review of Administrative Sciences" 2017, nr 50 E, s. 10.

⁷⁵ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 163.

⁷⁶ I. Balázs, et al., *Local Self-Government in Hungary*, Observatory on Local Autonomy, September 2014, s. 37.

⁷⁷ I. Balázs, I. Hoffman, *Can (Re)centralization be...*, s. 5.

na Węgrzech było 749 wspólnych urzędów gminnych na blisko 3,2 tysiąca gmin⁷⁸. Związki międzygminne stały się odpowiedzialne głównie za wspólne lokalne zadania administracyjne (a nie dostarczanie usług).

W Polsce prawo samorządowe od samego początku przewidywało trzy formy współdziałania: związki międzygminne, porozumienia komunalne, stowarzyszenia. Jak podkreśla Paweł Swianiewicz, z różnych powodów, od psychologicznych motywów (pragnienia utrzymania niedawno uzyskanej samodzielności) do braku finansowych bodźców, współpraca międzygminna mająca charakter jedynie fakultatywny przez długi okres w praktyce nie funkcjonowała⁷⁹. W późniejszym czasie umożliwiono tworzenie związków powiatowych, związków powiatowo-gminnych, a także wspólnych stowarzyszeń gminno-powiatowych. W ustawach szczegółowych wprowadzono inne formy współpracy, takie jak lokalne organizacje turystyczne (LOT) czy lokalne grupy działania (LGD).

Najbardziej rozbudowaną formą współpracy międzygminnej w Polsce są związki komunalne. W rejestrze prowadzonym przez resort właściwy ds. administracji – według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. – figurowało 313 związków międzygminnych, z tego 105 uległo likwidacji lub przekształceniu. W 2013 roku w związkach międzygminnych skupionych było blisko 80% wszystkich gmin⁸⁰. Zdecydowana większość związków utworzona została w latach dziewięćdziesiątych i w pierwszej dekadzie XXI wieku. Tylko 14 zarejestrowano w latach 2011–2017. Do typowych zadań powierzanych związkom międzygminnym należą m.in. utrzymywanie i rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej; gospodarka odpadami; zintegrowany transport publiczny. We wspomnianym rejestrze figurowało ponadto 7 związków powiatowych (utworzonych w latach 2003–2017) oraz 8 związków powiatowo-gminnych (utworzonych w latach 2016–2017). Mimo istnienia związków międzygminnych ich udział w wykonywaniu zadań samorządowych jest marginalny, a wydatki stanowią około 1% wydatków gminnych⁸¹. Badania wykazały, że średnia ocena funkcjonowania związków międzygminnych i powiatowych dokonana przez gminy i powiaty w nich uczestniczące jest niska.

⁷⁸ I. Hoffman, J. Fazekas & K. Rozsnyai, *Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades*, "Lex Localis – Journal of Local Self-Government" 2016, vol. 14, nr 3, s. 463.

⁷⁹ P. Swianiewicz, *Poland: a time of transition*, [w:] *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, red. B. Denters and L.E. Rose, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan 2005, s. 102.

⁸⁰ A. Porawski (red.), *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby*, Poznań 2013, s. 14.

⁸¹ P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego –wnioski i rekomendacje*, raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372160_Ocena%20podzialu%20teryt-ekspertyza%20prof%20Swianiewicz.pdf [30.03.2019].

Wynika to z jednej strony z poczucia sztywności tych struktur, a z drugiej – ich małej skuteczności w wykonywaniu zadań⁸². Jednym z powodów niskiej skuteczności może być niechęć polskich samorządów do współdziałania.

Podsumowując, w obu państwach umożliwiono jednostkom samorządowym podejmowanie współpracy w celu wspólnego wykonywania zadań, ale istniała niechęć gmin do współdziałania. Na Węgrzech problemy związane z fragmentacją i nieefektywnością węgierskiego samorządu gminnego najpierw były rozwiązywane przez stymulowanie związków międzykomunalnych. Po 2010 roku wprowadzono zmiany niespotykane w europejskich demokracjach, polegające na silnej centralizacji świadczenia usług publicznych (zob. następny rozdział) i jednocześnie koncentracji lokalnej administracji publicznej. Rząd centralny próbował rozwiązać problem fragmentacji terytorialnej nie przez reformy konsolidacyjne, ale przez centralizację systemu świadczenia usług publicznych.

Samorządy lokalne mniejszości

Węgry wprowadziły oryginalny system reprezentacji mniejszości narodowych i etnicznych. Współczesne Węgry są stosunkowo homogenicznym państwem pod względem językowym i etnicznym, gdyż wraz z Traktatem z Trianon z 1920 roku utraciły znaczną część swojego terytorium i większość mniejszości narodowych. Po traktacie z Trianon znaczenia nabrało etnokulturowe rozumienie narodu i takie podejście przetrwało po upadku komunizmu. Wprowadzony w 1993 roku system wybieralnych samorządów mniejszości usytuował Węgry wśród wiodących państw europejskich w dziedzinie ochrony mniejszości⁸³. W 2005 roku utworzono wojewódzki szczebel samorządu mniejszości, który wcześniej istniał tylko w Budapeszcie. Ustawa zasadnicza Węgier z 2011 roku zagwarantowała narodowościom żyjącym na Węgrzech możliwość tworzenia samorządów lokalnych i krajowych (art. XXIX). Ustawa o prawach mniejszości z 2011 roku (nr CLXXIX) zastąpiła ustawę z 1993 roku, która już wówczas umożliwiła trzynastu prawnie uznawanym mniejszościom narodowym i etnicznym (armieńskiej, bułgarskiej, greckiej, chorwackiej, polskiej, niemieckiej, rumuńskiej, rosyjskiej, serbskiej, słowackiej, słoweńskiej, ukraińskiej i romskiej (etniczna) na uczestniczenie w procesach decyzyjnych. Podobnie do wcześniejszych przepisów prawnych, ustawa z 2011 roku zapewniła mniejszościom możliwość wykonywania zadań i kompetencji w celu wspierania ich kulturowej odrębności⁸⁴.

⁸² A. Porawski (red.), *Współpraca JST w Polsce...*, s. 21.

⁸³ D. Balázs, *The Minority Self-Governments in Hungary*, Online Compendium *Autonomy Arrangements in the World*, January 2016, at www.world-autonomies.info.

⁸⁴ I. Balázs, et al., *Local Self-Government in Hungary...*, s. 44.

Zgodnie z ustawą o prawach mniejszości z 2011 roku (art. 2(2), samorządy lokalne mniejszości są wyłaniane w demokratycznych wyborach, posiadają osobowość prawną, wykonują określone przez prawo zadania służące mniejszościom i reprezentacji ich interesów. Mogą być ustanawiane w osadach, miastach i dzielnicach metropolitalnych, natomiast regionalne samorządy są ustanawiane w stolicy i województwach. Obligatoryjne jest utworzenie krajowych samorządów mniejszości. Ustawa o prawach mniejszości z 2011 roku zmieniła system elektorów na bezpośrednie wybory w przypadku, gdy liczba osób w danej miejscowości należących do określonej mniejszości wynosi co najmniej 30. Samorządy lokalne mniejszości mogą być również ustanawiane w sposób pośredni, poprzez samo-przekształcenie się danego samorządu lokalnego na samorząd lokalny mniejszości – jeśli w dniu wyborów lokalnych więcej niż połowa obywateli wywodziła się z danej mniejszości oraz gdy więcej niż połowa wybranych radnych była kandydatami danej mniejszości. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku liczba samorządów lokalnych mniejszości stale się zwiększała: od 817 w 1994 do 2312 w 2010 roku⁸⁵. Krajowe samorządy mniejszości mogą tworzyć w wyborach listy kandydatów mniejszości i wyborców mogących głosować na te listy, zamiast na tradycyjne listy partyjne.

Polskę zamieszkują przedstawiciele 9 mniejszości narodowych (Białorusini, Czesi, Litwini, Niemcy, Ormianie, Rosjanie, Słowacy, Ukraińcy, Żydzi) oraz 4 mniejszości etniczne (Karaimi, Łemkowie, Romowie, Tatarzy)⁸⁶. Choć poszczególne mniejszości wystawiają swoje listy w wyborach samorządowych i zdobywają mandaty, to nie istnieją w Polsce odrębne samorządy lokalne mniejszości – tak jak na Węgrzech. Mniejszości narodowe w Polsce były dotychczas zbyt nieliczne by wytworzyć wspólnoty lokalne, które w sposób naturalny wybierałyby swoich przedstawicieli. Ustawa z 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁸⁷ przewiduje wiele możliwości współpracy pomiędzy mniejszościami a samorządem terytorialnym.

⁸⁵ I. Balázs, et al., *Local Self-Government in Hungary...*, s. 39–40.

⁸⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Charakterystyka mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/charakterystyka-mniejs/6480,Charakterystyka-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-w-Polsce.html> [20.01.2019].

⁸⁷ Dz.U. 2005, nr 17, poz. 141 ze zm.

1.4. Relacje wewnątrz władzy lokalnej

Pozycja burmistrza

W wielu państwach europejskich wprowadzane były reformy, których celem było wzmocnienie władzy wykonawczej i zapewnienie silnego, widocznego i efektywnego przywództwa w samorządzie lokalnym. Przyczynami tych reform był brak transparentności i odpowiedzialności w lokalnych strukturach podejmowania decyzji („deficyt demokratyczny”) oraz coraz mniejsza zdolność tradycyjnie zorganizowanego samorządu do zajmowania się coraz bardziej skomplikowanymi sprawami i wyzwaniem („deficyt wykonania”)⁸⁸. Jednym ze sposobów wzmocnienia przywództwa politycznego było wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrza.

Na Węgrzech bezpośrednie wybory burmistrzów we wszystkich gminach zostały wprowadzone w 1994 roku. Wcześniej sposób wyboru burmistrza zależał od wielkości gminy. W gminach do 10 tysięcy mieszkańców był wybierany w sposób bezpośredni, w gminach większych przez radę gminy. Burmistrz nie mógł być odwołany w trakcie kadencji (4-letniej). Rada mogła wybrać jego zastępcę (lub zastępców). Burmistrz był politycznym oraz administracyjnym liderem władz lokalnych oraz zwierzchnikiem pracowników samorządowych i kierownika urzędu⁸⁹. Szef administracji w gminach (tradycyjnie zwany „notariuszem”) miał obowiązek wykonywania zadań sektorowej administracji państwowej oraz zadania samorządu lokalnego. Jak podkreślają Sabine Kuhlmann i Hellmut Wollmann, „w ten sposób nawiązano do systemu węgierskiej przedkomunistycznej dualnej administracji lokalnej, która z kolei jest zakorzeniona w austro-węgierskiej tradycji administracyjnej”⁹⁰. Władze lokalne wykonują zadania własne oraz zlecone im przez państwo.

Od 1994 roku burmistrzowie mogli pełnić jednocześnie mandat parlamentarzysty. Początkowo, około 10 procent burmistrzów pełniło podwójny mandat. W późniejszym okresie odsetek burmistrzów-parlamentarzystów zwiększał się stopniowo w każdych kolejnych wyborach lokalnych⁹¹. Taka akumulacja mandatów jest emblematiczna dla południowoeuropejskich systemów samorządu terytorialnego. Spora liczba burmistrzów węgierskich otrzymywała mandaty

⁸⁸ H. Wollmann, *Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective*, „Local Government Studies” 2008, vol. 34, nr 2, s. 279–280.

⁸⁹ *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, zbiór opracowań, Budapeszt: Open Society Institute 1994, s. 196–204.

⁹⁰ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 94.

⁹¹ I. Pálné Kovács et al., *Farewell to Decentralisation...*, s. 804.

parlamentarne (prawie 20%), ale fakt ten nie przekładał się na znaczące podniesienie prestiżu lokalnych interesów i sił lobbujących. Co warto podkreślić, drastyczna utrata kompetencji spowodowana uchwaleniem ustawy nr CLXXXIX o samorządzie terytorialnym na Węgrzech z 2011 roku była wspierana przez burmistrzów-parlamentarzystów związanych z rządzącą partią. Od wyborów lokalnych w 2014 roku wprowadzono zakaz łączenia mandatu burmistrza z mandatem parlamentarzysty⁹². Inną ważną zmianą wprowadzoną od wyborów samorządowych w 2014 roku, dla której podstawę dała nowa ustawa zasadnicza (artykuł 35. 1), było wydłużenie kadencji radnych i burmistrzów z czterech do pięciu lat. Kolejne wybory samorządowe na Węgrzech odbyły się 13 października 2019 roku.

W 2010 roku zmieniony został (w stosunku do regulacji z 1994 roku) system wyborczy do samorządu (ustawa nr L z 2010 r. o wyborach przedstawicieli samorządu lokalnego i burmistrzów). Nowe zasady funkcjonowania organów przedstawicielskich weszły w życie od 1 stycznia 2013 roku. Pozostawiono bezpośrednie wybory burmistrzów, którzy wykonują przywództwo polityczne. Stojący na czele administracji lokalnej notariusz powoływany przed 2013 rokiem przez radę samorządową na podstawie konkursu (wymóg wykształcenia prawniczego lub ekonomicznego z praktyką w administracji), od początku 2013 roku zaczął być mianowany przez burmistrza na czas nieokreślony – wymusza to lojalność notariusza wobec burmistrza. Kompetencje i zadania notariuszy zmniejszyły się po utworzeniu urzędów dystryktów (1 stycznia 2013). Przedtem notariusz pełnił podwójną rolę: szefa administracji lokalnej (dyrektora urzędu burmistrzowskiego) oraz reprezentanta administracji centralnej. Po zmianie, notariusz mógł zasadniczo zajmować się tylko sprawami lokalnymi. Burmistrz węgierski jest nie tylko organem wykonawczym, lecz pełni również funkcję członka i przewodniczącego rady gminnej. Jako przewodniczący ma wpływ na działalność organu stanowiącego, zwołuje bowiem sesje, prowadzi obrady, ustala porządek obrad, podpisuje protokoły z posiedzeń, reprezentuje organ przedstawicielski. Jako organ wykonawczy, m.in. wykonuje uchwały organu przedstawicielskiego, przydziela obowiązki, wykonuje wskazane w przepisach prawnych zadania i kompetencje z zakresu administracji państwowej, pełni rolę pracodawcy, także w odniesieniu do szefów gminnych instytucji⁹³.

W mniejszych gminach burmistrz może być zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy. Na wniosek burmistrza rada może powołać jego zastępców,

⁹² G. Dobos, *Changing Local Relations: Effects of the 2010–2014 Political and Administrative Reforms in Hungary*, [w:] *Local Government in Selected Central and Eastern European Countries Experiences, Reforms and Determinants of Development*, red. M.W. Sienkiewicz, K. Kuć-Czajkowska, Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press 2016, s. 85.

⁹³ A. Czyż, *Samorząd terytorialny w Republice...*, s. 276.

obecnie także spośród osób spoza rady (wcześniej tylko spośród radnych), co umożliwiło rządzącej partii obsadzanie większej liczby stanowisk w patronackim systemie. Rząd nie proponował ograniczenia liczby kadencji – zapewne dlatego, że przedstawiciele rządzącej partii Fidesz sprawują funkcje burmistrzów w zdecydowanej większości głównych miast. Reforma wprowadzona ustawą z 2011 roku o samorządzie terytorialnym na Węgrzech wzmocniła pozycję burmistrza. Przede wszystkim, ma on prawo weta wobec uchwał, które jego zdaniem, są szkodliwe dla interesu gminnego. Wówczas ponowne podjęcie uchwały wymaga większości kwalifikowanej⁹⁴. Przed reformą burmistrz mógł w takiej sytuacji jedynie zainicjować powtórna debatę w danej sprawie⁹⁵. Ponadto rozszerzone zostały inne kompetencje burmistrza, w tym finansowe. Burmistrz może, na przykład, podjąć decyzję w pilnej sprawie w okresie między dwiema sesjami rady. Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym z 2011 roku burmistrz traci mandat z takich powodów jak utrata prawa wyborczego, stwierdzenie konfliktu interesów, utrata powagi potrzebna do sprawowania urzędu, wyrok sądowy, powtarzające się naruszenia prawa i zaniedbania, rezygnacja, odwołanie w trybie nadzoru, samorozwiązanie rady samorządowej i rozwiązanie rady przez parlament⁹⁶.

W Polsce od początku odtworzenia samorządu gminnego wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast byli wybierani przez radę gminną i przewodniczyli kolegialnemu organowi wykonawczego (zarządowi). Ze względu na kompetencje rada miała dominującą pozycję w strukturze samorządu lokalnego. Na wniosek przewodniczącego zarządu rada wybierała jego zastępców. Od 1995 roku mógł on zgłaszać kandydatów również na pozostałych członków zarządu. Mimo stopniowego wzmocniania organu wykonawczego i jego przewodniczącego, pozycja rady była ciągle silniejsza z powodu kompetencji powoływania oraz odwoływania przewodniczącego zarządu i całego zarządu. Zarząd wyłaniany w drodze przetargów politycznych składał się z reprezentantów często obcych sobie grup politycznych. Wybrany burmistrz w dużej mierze koncentrował się na „układaniu” dobrych relacji z nimi. Istniała pokusa obłaskawiania radnych. Efektem była rozmyta odpowiedzialność, a urząd gminy był traktowany jako zespół synekur politycznych, a nie aparat do realizacji zobowiązań wobec wyborców. Samorząd terytorialny tracił zaufanie społeczeństwa. Wydawało się, że dotychczasowa formuła organu wykonawczego wyczerpywała się⁹⁷. Toteż, w 2002 roku wprowadzone zostały bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast bez

⁹⁴ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 94.

⁹⁵ A. Czyż, *Samorząd terytorialny w Republice...*, s. 276.

⁹⁶ I. Balázs, et al., *Local Self-Government in Hungary...*, s. 28–29.

⁹⁷ L. Rajca, *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4, s. 3–13.

dokonywania zmian w dotychczasowym podziale zadań i kompetencji między radę i organ wykonawczy. Jednocześnie znacznie ograniczono liczbę radnych.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrza miało na celu wykreowanie nowego układu stosunków między radą a pochodzącym również z wyborów powszechnych organem wykonawczym. Układ ten oparty na kooperatywnych a nie kontradiktoryjnych relacjach miał zapobiegać antagonistycznym stosunkom między tymi organami. Niezbędnym warunkiem ukształtowania się tego rodzaju relacji w gminie jest istnienie w radzie odpowiedniego zaplecza politycznego, zdolnego do popierania polityki realizowanej przez burmistrza. Celowi temu służyło wprowadzenie powiązania wyborów burmistrza z wyborem radnych, tak aby burmistrz miał swoich zwolenników w radzie. W praktyce, nie udało się jednak wyeliminować na trwałe konfliktu między organem wykonawczym a stanowiąco-kontrolnym. W gminach, gdzie burmistrz pochodzi z innej opcji niż większość rady, konflikt stał się regułą współistnienia obu organów⁹⁸. Najczęściej burmistrz posiada jednak większościowe poparcie uzyskane w wyniku wyborów lub w rezultacie uformowania powyborczej koalicji⁹⁹.

Od 2002 roku pozycja organu wykonawczego – burmistrza (wójta, prezydenta miasta) zdecydowanie się umocniła. Przede wszystkim jego wybór i odwołanie nie zależy już od rady gminy. Rada ma jedynie możliwość podjęcia działań zmierzających do odwołania burmistrza w referendum, ale uregulowania prawne wyraźnie utrudniają odwołanie burmistrza z inicjatywy rady. Pozycję burmistrza w relacjach z organem stanowiącym wzmacnia również samodzielne powoływanie zastępcy (zastępców) i samodzielne ustalanie regulaminu organizacyjnego (w drodze zarządzenia) oraz jednoosobowe reprezentowanie gminy na zewnątrz. Zmiana wprowadzona w 2002 roku przesądziła ostatecznie o dominującej pozycji organu wykonawczego w systemie gminnej władzy i zdeprecjonowaniu roli rad gmin oraz osłabieniu ich funkcji kontrolnych. Bogusław Kotarba dowodzi, że chociaż rozwiązania instytucjonalno-prawne bardzo znacząco wpływają na współpracę organów samorządowych i ich wzajemne relacje, to te relacje zależą również od czynników pozaprawnych, takich jak układ sił wytworzony w wyniku wyborów samorządowych, kultury politycznej, lokalnych zwyczajów, umiejętności interpersonalnych czy osobowościowych cech ludzi pełniących funkcje w samorządowych władzach. W tych samych ramach prawnych istnieją różne style współpracy między radą gminy i burmistrzem¹⁰⁰.

⁹⁸ J. Kowalik, *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, „Political Preferences” 2015, nr 10, s. 163.

⁹⁹ W powiatach i województwach organem wykonawczym jest kilkusobowy zarząd wybierany przez organ stanowiący.

¹⁰⁰ B. Kotarba, *Problemy współdziałania organów polskich gmin*, s. 218, 226, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/10/ssp-2016-1-209.pdf> [1.03.2019].

Polski burmistrz jest jednoosobowym organem wykonawczym, ale nie może pełnić jednocześnie funkcji przewodniczącego rady ani piastować mandatu radnego, tak jak burmistrz węgierski. Inaczej niż na Węgrzech, polski burmistrz zatrudniony jest zawsze na pełnym etacie, swoich zastępców (od 1 do 4) zatrudnia w drodze jednoosobowego zarządzenia. Nie ma prawa weta wobec uchwał organu stanowiącego – nie istnieje procedura umożliwiająca zakwestionowanie decyzji rady zgodnej z prawem, ale nieracjonalnej i szkodliwej dla lokalnej społeczności, tak jak na Węgrzech i w niektórych innych państwach europejskich. Nie wprowadzono wyraźnej granicy między funkcją polityczną z wyboru i urzędniczą z mianowania, czy w wyniku konkursu – tak jak na Węgrzech. W miejsce pierwotnie planowanego dyrektora miejskiego pojawił się sekretarz, którego funkcje są niedookreślone. Przepisy (kodeks wyborczy) przewidują kilkanaście przyczyn wygaśnięcia mandatu burmistrza z mocy prawa, w tym (odmiennie niż w przypadku węgierskiego burmistrza) także w drodze referendum lokalnego. Nie ma wśród nich takich przyczyn jak utrata powagi niezbędnej do sprawowania urzędu czy rozwiązanie rady, tak jak w przypadku węgierskiego burmistrza. Rozwiązanie rady przez Sejm RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, czy odwołanie rady w wyniku referendum lokalnego nie skutkuje jednoczesnym odwołaniem burmistrza. Od 2001 roku istnieje zakaz łączenia mandatu burmistrza i parlamentarzysty (w powiecie i w województwie rozłączność mandatu samorządowego i parlamentarnego wprowadzono od początku, tj. od 1999 roku). Do zadań polskiego burmistrza należy w szczególności: wykonywanie uchwał rady gminy i zadań określonych ustawami; przygotowywanie projektów uchwał rady, w tym projektu budżetu; opracowanie programów rozwoju; określanie sposobu wykonywania uchwał; gospodarowanie mieniem komunalnym; wykonywanie budżetu; zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych (art. 30 ustawy o samorządzie gminnym). Unikalną cechą polskiego systemu gminnego jest często spotykana odrębność od podziałów politycznych istniejących na szczeblu krajowym.

W Polsce powszechnym zjawiskiem stała się wielokadencyjność wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (szczególnie często w gminach małych ze względu na słabą konkurencję wyborczą) przyczyniająca się do wzmocnienia ich pozycji. Zgłaszany był postulat ograniczenia wielokadencyjności. W ciągu niespełna trzydziestoletniej historii współczesnych gmin wytworzyła się względnie stabilna grupa lokalnych liderów. Z badań wynika, że odsetek polskich burmistrzów sprawujących urząd od ponad 12 lat należał do najwyższych (poza Francją) w Europie¹⁰¹. W literaturze naukowej i raportach opracowanych przez środowiska naukowe zwracano uwagę, że nielimitowanie kadencji organów wyko-

¹⁰¹ J. Krukowska, *Skąd się biorą burmistrzowie*, „Wspólnota” z 28 stycznia 2017 r., s. 16.

nawczych petryfikuje lokalne układy i sprzyja tworzeniu oligarchizacji władzy, nepotyzmowi, korupcji oraz ogranicza partycypację obywatelską. Jerzy Stępień oceniając kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego dostrzegł zjawisko „samodzierżawy” w gminach i mechanizmy dyktatorskiego rządzenia wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹⁰². Druga strona dyskursu sprzeciwiała się ograniczeniu liczby kadencji burmistrzów. Wskazywała, że wymuszone odejście ze stanowiska osoby sprawdzonej i działającej z pożytkiem dla społeczności lokalnej może niekorzystnie odbić się na sprawach zbiorowości lokalnej¹⁰³ i że ograniczenie liczby kadencji jest wyrazem nie tylko paternalistycznego podejścia ze strony prawodawcy, ale także wyrazem braku zaufania do kompetencji i kwalifikacji członków wspólnoty samorządowej. Co więcej, stanowi ograniczenie samorządności, skoro pozbawia się mieszkańców możliwości swobodnego wyboru¹⁰⁴.

Ustawodawca prawdopodobnie podzielał argumenty zwolenników ograniczenia kadencji, skoro w 2018 roku wprowadził dwukadencyjność wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (zmiana wejdzie w życie *de facto* dopiero od 2028 r.). Skuteczność ograniczenia kadencyjności burmistrzów może być jednak niewielka, jeśli wystąpi spotykane w innych państwach europejskich zjawisko fikcyjnej wymiany polegające na „obejmowaniu stanowiska przez osobę „namaszczaną” przez dotychczasowego burmistrza i sprawującą władzę w imieniu „dotychczasowego układu”¹⁰⁵. Problem wielokadencyjności w polskich samorządach lokalnych jest zagadnieniem złożonym i trudnym do jednoznacznej oceny, wymagającym analizy uwzględniającej aspekty prawne, politologiczne, socjologiczne, ekonomiczne i zarządcze.

Z badań przeprowadzonych w 2015 roku przez Pawła Swianiewicza i Adama Gendźwiłła wynika niskie upartyjnienie polskich burmistrzów – odsetek polskich burmistrzów będących członkami partii politycznych był najmniejszy w Europie i wynosił ok. 35%¹⁰⁶, natomiast w przypadku węgierskich burmistrzów odsetek ten wynosił około 80%. Na Węgrzech odsetek partyjnych burmistrzów wzrósł znacząco w ostatnich latach, co można wiązać z gwałtownym wzrostem popu-

¹⁰² J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 19.

¹⁰³ P. Chmielnicki, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 3834)*, Warszawa 2011, s. 9.

¹⁰⁴ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 30.

¹⁰⁵ P. Swianiewicz, J. Krukowska, *Czy polski burmistrz jest (zbyt) silny? Pozycja burmistrza w poziomych relacjach władzy – perspektywa europejska*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 4, s. 39.

¹⁰⁶ Wielu wójtów i burmistrzów jest faktycznie powiązana z partiami, choć startuje w wyborach z listy komitetów lokalnych.

larności partii Fidesz, która objęła większość najważniejszych stanowisk samorządowych. Choć wielu polskich burmistrzów deklarowało bezpartyjność, to większość z nich określało swoje poglądy jako prawicowe. Bardziej zdecydowani w deklaracjach prawicowych byli jedynie burmistrzowie węgierscy. Współcześnie prawica lekko przeważa w skali całego kontynentu nad orientację lewicową¹⁰⁷. Polscy liderzy deklarowali niższe natężenie konfliktu politycznego w ich gminach niż burmistrzowie węgierscy¹⁰⁸.

Jak wynika z powyższych analiz, w obu państwach wprowadzono model silnego burmistrza i istniała tendencja do wzmacniania jego pozycji. Z badań wynika, że w Polsce i na Węgrzech wskaźnik siły burmistrza mierzony przez siedem różnych zmiennych (wśród których znajduje się też sposób wyboru) jest bardzo podobny, ale nie są to przypadki ekstremalne w skali europejskiej. W kilku innych państwach, dominacja burmistrza nad innymi aktorami lokalnego życia politycznego jest jeszcze większa (Francja, Grecja, Hiszpania, Słowacja, Islandia, Słowenia, Włochy)¹⁰⁹. W Polsce mówi się o powstaniu dysfunkcji autokratycznej – przesuwaniu się rzeczywistej władzy w kierunku organów wykonawczych w stosunku do organów uchwałodawczych i podkreśla, że jest to niekorzystne z punktu widzenia demokracji lokalnej¹¹⁰. W celu przeciwdziałania tej dysfunkcji od 2018 roku wzmocniona została pozycja rady gminy (organu stanowiącego) wobec organu wykonawczego w wyniku wprowadzenia obowiązku przygotowania i przedstawienia radzie (sejmikowi) raportu o stanie jednostki samorządu. Do udziału w debacie nad raportem dopuszczono także mieszkańców. Debatę nad raportem wieńczy głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania. W przypadku nieudzielenia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania burmistrza. W przypadku powiatu i województwa nieudzielenie wotum zaufania zarządowi jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie organu wykonawczego¹¹¹.

¹⁰⁷ P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, *Najbardziej bezpartyjne samorządy w Europie*, „Wspólnota” z 25 lutego 2017 r., s. 22–25.

¹⁰⁸ M. Kopcińska, *Konsensus czy konflikt polityczny w europejskich gminach*, „Wspólnota” z 3 czerwca 2017 r., s. 26–27.

¹⁰⁹ P. Swianiewicz, *O sile burmistrzów w krajach europejskich*, „Wspólnota” z 21 kwietnia 2018 r., s. 57.

¹¹⁰ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze...*, s. 29. Badania wykazały związek między wielkością samorządu a relacjami między burmistrzem a radą. W największych miastach relacje te są bardziej zrównoważone niż w mniejszych samorządach. Szerzej: M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Pionowe i poziome relacje władzy a wielkość gminy, czyli którzy burmistrzowie rządzą światem?*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 20.

¹¹¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych orga-

Wzmocnienie kontrolnej funkcji organu stanowiącego polegało również na wprowadzeniu przepisów dotyczących rozpatrywania skarg na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Status prawny pracowników samorządowych w obu badanych państwach jest odmienny. Węgierscy pracownicy samorządowi podlegają przepisom służby cywilnej, natomiast polscy urzędnicy samorządowi nie podlegają takim regulacjom. Status pracowników służby cywilnej na Węgrzech został najpierw uregulowany ustawą z 1992 roku. W latach 2010–2012 przepisy prawne zostały zmodyfikowane. Osłabiony został rozdział polityki od administracji. Wyeliminowano praktycznie wszystkie ważne elementy kariery urzędniczej opartej na służbie cywilnej¹¹². Prawo określa, że urzędnik służby cywilnej może zostać zwolniony, na przykład, na podstawie utraty zaufania przez zwierzchnika (ustawa nr CXCI z 2011 r. o służbie cywilnej). Ustawodawstwo dotyczące urzędników służby cywilnej wyraźnie odzwierciedliło oczekiwania elit politycznych, aby zatrudnieni w administracji publicznej byli lojalni wobec przywództwa politycznego.

System wyborczy do organów stanowiących

Na Węgrzech początkowo jedynie gminy miały bezpośrednio wybieralne rady z liczbą radnych zależną od wielkości danej gminy, natomiast zgromadzenia ogólne województwa były wybierane pośrednio przez rady gminne. Bezpośrednie wybory radnych wojewódzkich wprowadzono w 1994 roku wraz z poszerzeniem zadań województw. Radni tego szczebla samorządu są wybierani w systemie proporcjonalnym. Przewodniczącego zgromadzenia ogólnego województwa wybiera rada spośród swoich członków. Przewodniczący pełni jednocześnie funkcje organu wykonawczego samorządu województwa.

W wyborach do rad gmin na Węgrzech i w Polsce występuje zarówno ordynacja proporcjonalna, jak i system większościowy. Na Węgrzech w gminach mniejszych niż 10 tysięcy mieszkańców obowiązuje system większościowy, wyborcy mogą głosować na wielu kandydatów. W miastach powyżej 10 tysięcy mieszkańców oraz w stołecznych dzielnicach stosowany jest system mieszany. Jak wspomniano, po zwycięstwie partii Fidesz w wyborach w 2010 roku, zmodyfikowane zostało samorządowe prawo wyborcze, najpierw w 2010, a następnie w 2014 roku. Zredukowano o około 25% liczbę mandatów radnych wybieranych według systemu większościowego i o połowę wybieranych w systemie proporcjonalnym. Ponadto progi wyborcze zostały zwiększone z 4 do 5%. W rezultacie, warunki uczestnictwa w wyborach według systemu proporcjonalnego stały się trudniejsze do

nów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 130.

¹¹² G. Hajnal and S. Csengődi, *When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary*, "Administrative Culture" 2014, vol. 15, nr 1, s. 49.

spełnienia dla małych organizacji (zazwyczaj obywatelskich) i niezależnych kandydatów. Zyskały na zmianie główne partie ogólnokrajowe (obecnie Fidesz), które mogą dominować w jednomandatowych okręgach wyborczych i są w stanie spełnić warunki dla utworzenia list partyjnych. Jednocześnie regulacje prawne stworzyły rządzącej partii możliwości obsadzania stanowisk swoimi zwolennikami w lokalnych urzędach¹¹³. Radni, podobnie jak burmistrzowie, wybierani są obecnie na pięcioletnią kadencję (wcześniej na czteroletnią). Zmienione zostało prawo wyborcze do samorządu Budapesztu: Zgromadzenie Budapesztu składa się z 23 burmistrzów dzielnic stolicy oraz z 9 reprezentantów wybranych w systemie proporcjonalnym (list kompensacyjnych). Burmistrzowie dzielnic i burmistrz stolicy (*Lord Mayor*) są bezpośrednio wybierani przez wyborców¹¹⁴.

W Polsce w 1990 roku w gminach liczących do 40 tysięcy mieszkańców radnych wybierano w okręgach jednomandatowych, w gminach większych radni wybierani byli w okręgach wielomandatowych w systemie proporcjonalnym. W kolejnych latach samorządowe prawo wyborcze podlegało wielokrotnej nowelizacji. Przed wyborami samorządowymi w 2014 roku w gminach do 20 tysięcy mieszkańców obowiązywał system większościowy, natomiast w większych gminach, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach stosowany był system proporcjonalny. W Polsce dość powszechne było przekonanie, że przyjęcie systemu proporcjonalnego doprowadziło do upartyjnienia wyborów samorządowych i osłabienia czynnika obywatelskiego¹¹⁵. W 2014 roku koalicja parlamentarna PO-PSL wprowadziła system większościowy w jednomandatowych okręgach wyborczych we wszystkich gminach, za wyjątkiem miast na prawach powiatu. Rozszerzenie jednomandatowych okręgów wyborczych na wszystkie gminy doprowadziło do zmniejszenia reprezentatywności rad, a w wielu przypadkach umocniło komitety wyborcze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, utrwalając „lokalny prezydencjalizm”¹¹⁶. System większościowy zmniejsza nie tylko reprezentatywność organów przedstawicielskich, ale także zniekształca poparcie społeczne, zapewniając nieproporcjonalną przewagę ugrupowaniom najsilniejszym. W Anglii, na przykład, gdzie w wyborach lokalnych funkcjonuje system większościowy (*first-past-the-post*) około 90% radnych jest związanych z partiami

¹¹³ G. Dobos, *Changing Local Relations...*, s. 80–82, 88.

¹¹⁴ Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu lipiec 2015, s. 104.

¹¹⁵ M. Czakowska, M. Czakowski, *Sprawozdanie z konferencji naukowej „Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce” oraz z obchodów światowego dnia wyborów, Toruń, 2–3 lutego 2011*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 219.

¹¹⁶ A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada*, red. J. Załuska, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego 2015, s. 67–80.

politycznymi i w zdecydowanej większości rad przewagę mają albo konserwatyści albo laburzyści. Partie (ich liderzy) decydują, kto i w jakim okręgu ubiega się o mandat radnego. Przykład brytyjski pokazuje, że mitem jest dość często pojawiające się w Polsce przekonanie o niezależności kandydatów startujących w jednomandatowych okręgach wyborczych. Na początku 2018 roku w Polsce przywrócony został system wyborczy obowiązujący przed 2014 rokiem. A zatem, inaczej niż na Węgrzech, w ostatnim czasie nastąpiła zmiana w kierunku zwiększenia znaczenia wyborów proporcjonalnych.

W Polsce frekwencja w wyborach samorządowych wynosi przeciętnie czterdzieści kilka procent. Różnica między poziomem frekwencji w wyborach samorządowych i parlamentarnych jest bardzo mała. W krajach Grupy Wyszehradzkiej, w tym na Węgrzech udział w wyborach samorządowych jest podobny do tego w Polsce, natomiast zdecydowanie wyższa (o 10–15 punktów procentowych) jest frekwencja w wyborach parlamentarnych¹¹⁷.

Badacze twierdzą, że systemy wyborcze wpływają na wiele aspektów procesu decyzyjnego w samorządzie terytorialnym. Niestety, nie ma zbyt wielu badań lokalnych systemów wyborczych i ich konsekwencji w Europie¹¹⁸. Wielość czynników, które mają wpływ na funkcjonowanie demokracji lokalnej (samorządu terytorialnego) powoduje, że bardzo trudno jest wyodrębnić specyficzny efekt procedur wyborczych. Zbadanie faktycznych efektów reform instytucjonalnych nie jest zatem proste i wymaga długotrwałych studiów empirycznych, zarówno przed reformami, jak i po nich. Bas Denters i Peter Jan Klok, po zbadaniu kilkunastu państw europejskich stwierdzili, że jest wątpliwe, aby bardziej obywatelskie instytucje demokratyczne (bezpośrednie wybory burmistrzów, system wyborczy, który osłabia pozycję partii, wiążące referenda) doprowadziły do poprawy relacji pomiędzy reprezentantami a reprezentowanymi i do zwiększenia demokratycznej wrażliwości przedstawicieli, gdyż wprowadzane reformy demokratyczne miały słaby wpływ na postawę i zachowania radnych¹¹⁹. Stwierdzili również, że „im silniejsze są obywatelskie instytucje w samorządzie terytorialnym, tym mniej radnych utrzymuje kontakty z obywatelami i lokalnymi grupami”¹²⁰. Inne badania wskazały, że nie ma statystycznie istotnej różnicy w zakresie bliskości relacji wyborców z reprezentantami w systemach proporcjonalnych i jednomandato-

¹¹⁷ A. Gendźwiłł, M. Żerkowska-Balas, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa: Fundacja im Stefana Batorego 2019, s. 7.

¹¹⁸ H. Kolk, *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies”, 2007, vol. 33, nr 2, s. 160.

¹¹⁹ B. Denters & P.-J. Klok, *Citizen Democracy and the Responsiveness of Councillors: The Effects of Democratic Institutionalisation on the Role Orientations and Role Behaviour of Councillors*, „Local Government Studies” 2013, vol. 39, nr 5, s. 661–680.

¹²⁰ B. Denters & P.-J. Klok, *Citizen Democracy and the...*, s. 661–680.

wych okręgach wyborczych¹²¹. Wybór systemu wyborczego zależy od systemu wartości osób dokonujących wyboru. Szczególnego znaczenia nabiera umiejętność dostosowania systemu wyborczego do konkretnego kontekstu.

Podsumowując, w obu państwach wprowadzono model silnego burmistrza, głównie w wyniku wprowadzenia bezpośrednich wyborów: na Węgrzech w 1994 roku a w Polsce od 2002. Na Węgrzech po 2010 roku istniała tendencja do wzmacniania pozycji burmistrza. W obu państwach wprowadzono zakaz łączenia mandatu burmistrza z mandatem parlamentarzysty (w Polsce od 2001 roku, na Węgrzech od 2014) i wydłużono kadencję organów samorządowych z czterech do pięć lat (w Polsce w 2018, na Węgrzech w 2014 roku). Główna różnica między burmistrzem węgierskim a polskim polega na tym, że ten pierwszy pełni funkcję zarówno organu wykonawczego, jak i przewodniczącego rady lokalnej oraz radnego, natomiast polski burmistrz może pełnić tylko funkcje organu wykonawczego. Ograniczenie kadencji burmistrzów nastąpiło tylko w Polsce. Polskich burmistrzów cechuje znacznie mniejsze upartyjnienie niż węgierskich. Węgierscy pracownicy samorządowi podlegają przepisom służby cywilnej, natomiast polscy pracownicy nie podlegają takim przepisom. Zmiany systemu wyborczego na Węgrzech po 2010 roku polegały na zwiększeniu znaczenia wyborów większościowych sprzyjających rządzącej partii, natomiast w Polsce w ostatnim czasie nastąpiła zmiana w kierunku zwiększenia znaczenia wyborów proporcjonalnych. Zmiany węgierskiego i polskiego systemu wyborczego potwierdzają tezę prezentowaną w literaturze o niedokończonym procesie zmian systemów wyborczych w państwach naszego regionu.

* * *

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego społeczności lokalne powinny być konsultowane we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4.6). Na Węgrzech już w 1991 roku istniało siedem ogólnokrajowych stowarzyszeń samorządowych. Jednym z pierwszych było Węgierskie Ogólnokrajowe Stowarzyszenie Władz Lokalnych (TÖÖSZ), które grupowało samorządy wszystkich kategorii (utworzone w 1989 r.). Pozostałe to: Stowarzyszenie Węgierskich Wiosek (*Villages*) (MF); Stowarzyszenie Węgierskich Władz Lokalnych (MÖSZ); Ogólnokrajowe Stowarzyszenie Węgierskich Władz Lokalnych Małych Miast (KÖÖSZ); Stowarzyszenie Władz Lokalnych Małych Osiedli (*Settlements*)

¹²¹ *The Comparative Study of Electoral Systems*, red. H.-D. Klingemann, Oxford 2009, cyt. za: R. Markowski, *System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2010, s. 11; L. Rajca, *Poszukiwania samorządowego modelu systemu wyborczego*, [w:] *Pomiędzy światem polityki a życiem naukowym*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Saletrze, tom drugi, Kielce: Uniwersytet Jana Kochanowskiego 2015, s. 288–289.

(KÖSZ); Stowarzyszenie Miast na Prawach Województwa (MJVSZ); Ogólnokrajowe Stowarzyszenie Władz Lokalnych Województw (MÖÖSZ). Wszystkie te stowarzyszenia nie reprezentowały jednak skutecznie interesów lokalnych. Po pierwsze dlatego, że nie ustanowiono przepisów wskazujących, które stowarzyszenia są uprawnione do współpracy z rządem centralnym w uzgadnianiu regulacji dla samorządu terytorialnego. Po drugie, brakowało unormowań prawnych dotyczących ram negocjacji między samorządem a rządem. Po trzecie, wyraźny wpływ na działania stowarzyszeń samorządowych miały partie polityczne. Wreszcie po czwarte, brak sukcesu w reprezentowaniu interesów lokalnych wynikał również z niechęci rządu do negocjacji kwestii związanych z samorządem¹²².

W Polsce najstarszą i najważniejszą instytucją do wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego powołana w 1993 roku. Jest ona instytucją unikatową na tle instytucji centralnych innych państw europejskich i jak twierdzi Dawid Sześciło, nie ma odpowiedników w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, a podobne instytucje funkcjonują jedynie we Francji i Hiszpanii¹²³. Przedstawicielami strony samorządowej są osoby wyznaczone przez ogólnopolskie organizacje reprezentujące wszystkie szczeble samorządu. Praktyka funkcjonowania Komisji pokazała, że miała ona duże znaczenie w wypracowywaniu aktów prawnych przygotowanych przez stronę rządową oraz wypracowywaniu projektów kolejnych reform¹²⁴. Teoretycznie każda nowa ustawa dotycząca samorządów powinna być uchwalona po zasięgnięciu opinii owej komisji. W praktyce zasada ta nie zawsze jest przestrzegana.

¹²² I. Pálné Kovács et al., *Farewell to Decentralisation...*, s. 803.

¹²³ D. Sześciło et al., *Demokracja samorządna*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego 2019, s. 164.

¹²⁴ R. Gawłowski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 14.

ROZDZIAŁ 2

Reformy i trendy centralizacyjne na Węgrzech i w Polsce

Zarówno decentralizacja jak i centralizacja mają swoje silne i słabe strony. Korzyści jednego podejścia są często słabościami drugiego podejścia. Decentralizację uznaje się jako ważne narzędzie: budowania oddolnej demokracji, zwiększania świadomości społecznej i zachęcania do publicznej partycypacji; rozstrzygania przez obywateli o ich istotnych sprawach; zwiększania transparentności i politycznej odpowiedzialności oraz wrażliwości na potrzeby lokalne; mobilizowania lokalnych zasobów; poprawy jakości i efektywności świadczonych usług publicznych. Decentralizacja może przynieść również niekorzystne efekty, na przykład, ograniczyć korzyści z ekonomii skali w świadczeniu usług, kreować nieefektywność i zwiększyć geograficzne nierówności w zakresie świadczenia usług publicznych, utrudniać realizację narodowych celów makroekonomicznych z powodu niezgodności polityk lokalnych z ogólnokrajowymi, zagrażać jednolitości państwa i sprzyjać tendencjom separatystycznym. Decentralizowanie zadań na niższe poziomy władzy nie może być oderwane od zasad racjonalności działania – właściwej realizacji zadań publicznych oraz efektywności wykorzystania środków publicznych. Należyte wypełnianie zadań przez władze lokalne (regionalne) jest czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce decentralizacji. Powszechnie wymienianymi w literaturze argumentami przemawiającymi za centralizacją są: promocja interesu publicznego lub narodowego (np. konieczność ochrony środowiska, zapewnienia minimalnej opieki społecznej lub minimalnego poziomu życia), realizacja zasady równości (np. w dostępie do świadczeń i obciążeń podatkowych) oraz sprawowanie kontroli i koordynacji¹.

¹ I. Elander, *Między centralizmem a lokalnością*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 9, s. 12.

2.1. Reformy na Węgrzech

Przez pierwsze dwie dekady lokalna administracja publiczna nie była w stanie wykonywać dobrej jakości usług i w sposób profesjonalny. Jak podkreśliła Ilona Pálné Kovács, „Samorządy lokalne stały się politycznie wolne i prawnie równe, ale generalnie nie miały wystarczających zdolności i zasobów finansowych do kontrolowania spraw lokalnych”². Niechęć gmin do wzajemnej współpracy i łączenia się w większe jednostki, ich nieefektywność w wypełnianiu zadań, wypieranie samorządów województw przez zdekoncentrowane organy i agencje państwowe przyczyniały się do zwiększenia znaczenia rządu centralnego i torowały drogę do ponownej centralizacji. Od samego początku transformacji ustrojowej węgierski system administracyjny cechowało wyraźne rozprzestrzenianie się państwowych (sektorowych) jednostek administracyjnych podporządkowanych odpowiedniemu ministrowi. Jedno-zadaniowe organy administracji państwowej (*decos*) istniały nie tylko na poziomie województwa, ale także w części gmin³.

W literaturze wskazywano na potrzebą wprowadzenia pilnych zmian w węgierskiej administracji publicznej⁴. Systemowi administracji zarzucano wysoką geograficzną i administracyjną fragmentację, przerośnięte struktury organizacyjne, słabą jakość usług publicznych, niski poziom koordynacji i nadzoru rozdziału środków oraz przestrzegania procedur⁵. Administracji publicznej brakowało stabilności, przewidywalności, jednolitości procedur w całym kraju, a także transparentności struktur i funkcjonowania⁶. Podkreślano, że nie osiągnięto konsensusu politycznego ani profesjonalnego odnośnie do tego, czy jednostkami szczebla *meso* administracji publicznej powinny być tradycyjne województwa i stolica, czy też siedem regionów NUTS2. W konsekwencji obydwie były słabe i ustanowione naprzeciw silnego rządu centralnego. System samorządu terytorialnego ulegał osłabieniu również z powodu stałego zmniejszania się państwowych subsydiów oraz kryzysu gospodarczego. Liczba i zakres obowiązkowych zadań samorządów dramatycznie przewyższała ich dochody. Doprowadziło to do ogromnego zadłużenia samorządów. Z powodu nierozwiązanych problemów odziedziczonych po dwóch pierwszych dekadach transformacji, takich jak fragmentacja, słabość szczebla pośredniego, wysoce kosztowna lokalna administracja

² I. Pálné Kovács, *Dreams and realities...*, s. 11.

³ P. Futó, et al., *The Evolution of Multi-level Governance in Regional and Environmental Policies in Hungary Final Report of the National Study for Hungary*, s. 3, <https://pdfs.semanticscholar.org/9dab/658f5f9248a7884bb5005437bc17e773d0ea.pdf> [12.12.2018].

⁴ I. Pálné Kovács, *Dreams and realities...*, s. 15.

⁵ I. Stumpf, *Adversity of the Hungarian...*, s. 194.

⁶ OECD, *Hungary: Reforming the State Territorial Administration*, OECD Publishing, Paris 2015, s. 34.

i świadczone przez nią usługi, zadłużenie samorządów, demokratyczny deficyt – reformy samorządu terytorialnego były uzasadnione i generalnie akceptowane w kręgach politycznych i zawodowych⁷. Dyskutowane koncepcje reform przed 2010 rokiem były jednak niespójne, a polityczne podziały stawały się coraz wyraźniejsze, co utrudniało dojście do konsensusu w zasadniczych kwestiach. Do 2010 roku węgierski system samorządu terytorialnego charakteryzował się stabilnością z powodu wysokich wymagań proceduralnych – koniecznością poparcia zmian prawnych przez większość 2/3 parlamentu.

W 2010 roku, w warunkach głębokiego kryzysu politycznego i gospodarczego państwa⁸, wybory zdecydowanie wygrała koalicja narodowo-konserwatywnego Fideszu oraz Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (KDNP). Koalicja zdobyła dwie trzecie mandatów poselskich, tj. większość konstytucyjną i rok po wyborach uchwaliła nową konstytucję (określaną mianem ustawy zasadniczej Węgier) oraz przeprowadziła największe skalą reformy administracji publicznej i całego systemu polityczno-prawnego od 1989 roku. Przyjęcie ustawy zasadniczej miało m.in. symbolizować zerwanie z wcześniejszym systemem opartym na paktach i starych elitach, uznanie znaczenia rodziny dla utrzymania wspólnoty i jedności narodowej oraz wzmocnienie roli państwa⁹. W 2010 roku Republika Węgierska była jedynym państwem postkomunistycznym w Europie Środkowo-Wschodniej, które nie uchwaliło nowej konstytucji. Obowiązująca do 31 grudnia 2011 roku konstytucja, chociaż gruntownie i wielokrotnie nowelizowana formalnie bazowała na ustawie z 1949 roku. Wraz z nową ustawą zasadniczą, która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku zaczęła obowiązywać nazwa państwa „Węgry”. Sposób uchwalenia konstytucji oraz jej postanowienia zostały skrytykowane przez europejskie instytucje zajmujące się kontrolowaniem przestrzegania procedur demokratycznych. Zwracano uwagę m.in. na ograniczenie praw obywateli w dostępie do Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie roli społeczeństwa obywatelskiego, likwidację urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem Dominika Héjja, konstytucyjny porządek obudowany ustawami kar-

⁷ I.P. Kovács, *Regionalism in Hungary...*, s. 12; G. Soós and L. Kákai, *Hungary: Remarkable Successes...*

⁸ Węgierski uczony i polityk związany z partią Fidesz, György Schöpin uważa, że: „W 2010 roku, po wielu latach niekompetentnego zarządzania gospodarką przez Gyurcsány’a i Bajnaia, kraj znalazł się w niebezpiecznej sytuacji. Zadłużenie Węgier osiągnęło bardzo wysoki poziom, a maszyna państwa tak się rozregulowała, że ledwo funkcjonowała”. G. Schöpin, *Węgry: projekt Fideszu*, s. 18, <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Aspen%20PL.pdf> [3.11.2017].

⁹ I. Stumpf, *The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary*, „Civic Review” 2017, vol. 13, Special Issue.

dynalnymi będzie niezwykle trudno zmienić, gdy koalicja Fidesz-KDNP utraci kiedyś władzę¹⁰.

Na podstawie nowej ustawy zasadniczej z 2011 roku i nowej ustawy kardynalnej nr CLXXXIX o samorządzie terytorialnym na Węgrzech z 21 grudnia 2011 roku (zastąpiła ustawę o samorządzie terytorialnym z 1990 r.) nastąpiła gruntowna reforma samorządu i administracji publicznej¹¹. Nowa ustawa zasadnicza podąża za ideą silnego, scentralizowanego państwa odrzucając wcześniejszy model neoliberalny. Samorząd przeszedł znaczące modyfikacje w kierunku ograniczenia samodzielności i kompetencji oraz poddania kontroli rządu centralnego. Wcześniejsza konstytucja definiowała prawo do samorządu terytorialnego jako zasadnicze prawo społeczności lokalnej do samo-zarządzania (art. 42). W nowej węgierskiej konstytucji zabrakło prawa do samorządu terytorialnego. W jej artykule 31 określono, że: „W celu zarządzania sprawami publicznymi i sprawowania władzy publicznej na szczeblu lokalnym na Węgrzech funkcjonują samorządy terytorialne”. W poprzedniej konstytucji samorząd był definiowany jako samodzielna, demokratyczna władza lokalna i podmiot szczególnych praw, które akcentują suwerenność społeczności lokalnej („Samorządność lokalna jest to samodzielne, demokratyczne prowadzenie lokalnych spraw publicznych dotyczących społeczności wyborców, jak również sprawowanie lokalnej władzy publicznej w interesie ludności”¹²), w nowej zaś sprowadzono go do roli wykonawcy polityki państwa na poziomie terenowym. Ustawa Zasadnicza wyraźnie podziela pogląd, że lokalne organy administracji publicznej są integralną częścią państwa, a samorządy lokalne nie są instytucjami zorganizowanymi na społecznej podstawie, ale są formą zdecentralizowanej administracji państwowej, a zatem odciażają państwo, ponieważ zarządzają sprawami publicznymi na własną odpowiedzialność. Jak twierdzą badacze węgierscy, „Ta konstytucyjna podstawa jest znacznie bliższa zachodnioeuropejskim standardom i konstytucyjnym rozwiązaniom niż była wcześniejsza, ale ona odchodzi od wiekowej tradycji węgierskiego prawa publicznego”¹³.

István Balász i István Hoffman, powołując się na interpretację węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego (*Constitutional Court of Hungary*) podkreślili, że samorząd nie posiadając już, tak jak wcześniej, praw fundamentalnych (zasadniczych) nie może przedkładać skarg konstytucyjnych, a zatem ustawodawca

¹⁰ D. Héjj, *Konstytucja Węgier jako manifest polityczny parlamentarnej większości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1(41), s. 83–84.

¹¹ Ustawa o samorządzie terytorialnym z 2011 roku (i poszczególne reformy) wchodziła w życie etapami: od 2012; od 2013; i od października 2014 roku.

¹² Art. 42 Konstytucji Republiki Węgierskiej, przeł. H. Donath, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2002, s. 63.

¹³ I. Balász, et al., *Local Self-Government in Hungary...*, s. 14.

ma szerokie kompetencje do definiowania prawnego statusu samorządu terytorialnego¹⁴. Według wcześniejszego systemu podstawowe kompetencje lokalne były określone w ustawie o samorządzie terytorialnym (ustawie kardynalnej¹⁵), natomiast według nowej ustawy o samorządzie terytorialnym na Węgrzech z 2011 roku kompetencje te mogą być regulowane przez ustawy zwykłe. Zgodnie z ustawą z 2011 roku, „samorządy lokalne powinny funkcjonować jako część organizacji państwa” (preambuła), a ich głównym zadaniem jest „współudział w realizacji celów państwa określonych przez Ustawę Zasadniczą”. Ten sposób rozumienia samorządu terytorialnego oznacza odrzucenie naturalistycznej koncepcji samorządu.

W rezultacie regulacji konstytucyjnych, nastąpiły ważne zmiany prawne dotyczące samorządu terytorialnego¹⁶:

- odebrano konstytucyjne prawo do samorządu i drastycznie ograniczono jego kompetencje;
- województwa uzyskały jedynie kompetencje w zakresie rozwoju terytorialnego;
- wprowadzono silny nadzór nad samorządami lokalnymi;
- rząd może zarządzać aktywami samorządu, w przypadku gdy samorząd nie wypełnia swych zobowiązań inwestycyjnych wynikających z umów zawartych z UE;
- uregulowania prawne mogą zobowiązać samorządy lokalne do wykonywania ich obowiązkowych zadań w ramach związków;
- wcześniejszy system finansowy oparty na ogólnych subwencjach został zmieniony na system oparty na zadaniach samorządów lokalnych. Wprowadzona została silna kontrola budżetowa samorządów.

Zmiany systemu samorządu terytorialnego były krytykowane przez organizacje międzynarodowe takie jak Rada Europy. W raporcie z 2013 roku Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy wyraził obawy dotyczące silnej recentralizacji władzy i rekomendował podjęcie działań mających na celu zagwarantowanie implementacji zasady samorządności i finansowej autonomii władz samorządowych, w zgodzie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)¹⁷. Z analiz przeprowadzonych przez Fabio Ratto Trabucco

¹⁴ I. Balász, I. Hoffman, *Can (Re)centralization be...*, s. 12.

¹⁵ Ustawy kardynalne są szczególnym prawem konstytucyjnym, których uchwalenie i zmiana wymaga większości dwóch trzecich członków parlamentu.

¹⁶ I. Balász, et al., *Local Self-Government in Hungary...*, s. 5, 11.

¹⁷ A. Torres Pereira, D. Çukur, *Local and regional democracy in Hungary*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe October 2013, <https://rm.coe.int/168071910d> [20.02.2018].

wynika, że węgierski samorząd terytorialny po reformie nie spełniał kryteriów określonych w sześciu artykułach EKSL (art. 2, 3, 4, 6, 9, 11)¹⁸.

W ustawie zasadniczej (art. 32) zagwarantowano samorządowi terytorialnemu m.in. prawo do: mienia samorządowego, uchwalania budżetu i prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej, prowadzenia działalności gospodarczej, decydowania o rodzajach i wysokości podatków lokalnych, swobodnego zrzeszania się z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ustanawiania form współpracy dla realizacji wspólnych interesów¹⁹. Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawuje urząd stołeczny lub wojewódzki urząd państwowy (art. 34 (4)). Organy nadzoru mogą zastąpić samorząd w uchwalaniu prawa lub podjęciu decyzji, w przypadku gdy władze lokalne nie wydały rozporządzeń lub decyzji wymaganych przez prawo. Działalność gospodarcza samorządów lokalnych jest kontrolowana przez Urząd Audytu Państwowego Węgier, który kontroluje i monitoruje legalność i efektywność decyzji.

Reformy administracji publicznej podejmowane od 2010 roku wiązały się z radykalną recentralizacją. Reformy miały na celu poprawę dostępności, responsywności i jakości usług. Zdaniem rządu, samorządowi brakowało wystarczających zasobów na efektywne i transparentne wykonywanie ważnych usług publicznych i tylko administracja państwowa mogła je zapewnić na zunifikowanym wysokim poziomie jakości. Dlatego też, gminom zabrano ważne zadania (szkoły²⁰, podstawowa opieka zdrowotna, opieka społeczna), które zostały przejęte przez państwo (centralne agencje jedno-zadaniowe)²¹. Notariuszom (szefom administracji w gminach) pozostawiono tylko te zadania administracji państwowej, które wymagały natychmiastowej reakcji. Województwom również odebrano większość zadań samorządowych, takich jak prowadzenie szpitali, instytucji edukacji publicznej, domów dla osób starszych, etc. (przekazano je do agencji państwowych). Właściwy minister bezpośrednio mianował i zwalniał dyrektorów szpitali i szkół. Województwom ograniczono funkcje do planowania i rozwoju terytorialnego oraz koordynacji. W województwach rząd centralny wyznaczył komisarzy z silnymi kompetencjami, którym przekazano kontrolę nad prowadzeniem zadań publicznych. Ogólny budżet władz województwa został zredukowany o więcej niż 4/5 w porównaniu z okresem sprzed 2012 roku. Choć województwa miały nadal wybieralne władze, to zostały praktycznie zniesione w ich starej formie.

¹⁸ F.R. Trabucco, *Local and Regional...*, s. 411–414.

¹⁹ Ustawa Zasadnicza Węgier, tłumaczenie Jerzy Snopek, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2012, s. 89–90.

²⁰ Prowadzenie szkół pozostało zadaniem w gminach powyżej 3 tysięcy ludności, których jest tylko 110 na ogólną liczbę 3178.

²¹ I.P. Kovács, *Roots and consequences...*, s. 174–197.

Nastąpiła centralizacja instytucji rozwoju regionalnego. Cały system regionalnych i wojewódzkich rad rozwoju został zniesiony. Chociaż od 2012 roku zadania związane z rozwojem regionalnym znalazły się w kompetencjach władz województwa, to nie dysponowały one wystarczającymi zasobami (w postaci kompetencji, własnych dochodów, prawnych powiązań z gminami, zdolności administracyjnych) do rzeczywistego (realnego) prowadzenia zadań związanych z rozwojem. W celu zarządzania unijnymi funduszami rząd utworzył silnie scentralizowany system zarządzania z Agencją Rozwoju Narodowego posiadającą wszystkie niezbędne kompetencje. Po 2010 roku temat tworzenia regionów i regionalizacji został usunięty z programu polityki terytorialnej. Węgierskim regionalnym pośrednim szczeblem pozostało województwo, zgodnie z historycznymi tradycjami²². Mimo utrzymania dwustopniowego samorządu terytorialnego (gminy i województwa), województwa jako wybieralne samorządy prawie zniknęły z systemu terytorialnego *governance*. Ogólnie rzecz biorąc, ostatnie wydarzenia wskazujące na silną recentralizację doprowadziły na Węgrzech do quasi-jednoszczeblowego systemu samorządu lokalnego²³. W ten sposób zakończyła się 20-letnia historia decentralizacji na Węgrzech. Badacze węgierscy podkreślali, że radykalne zmiany nie były poprzedzone żadnymi eksperymentami, kalkulacjami czy szerokimi konsultacjami²⁴.

Wraz z reformą samorządu terytorialnego zmieniła się organizacja zdekoncentrowanej administracji państwowej. Przed reformą na Węgrzech funkcjonowało 31 różnych zdekoncentrowanych organów i podmiotów. Tylko siedem z nich było zorganizowanych w województwach, natomiast pozostałe działały w specjalnych jednostkach terytorialnych. Od stycznia 2011 roku większość (wcześniej odrębnych) zdekoncentrowanych jednostek administracji państwowej została zespolona w urzędach administracji państwowej – stała się częścią wojewódzkich (stołecznego) urzędów państwowych. Szefów urzędów państwowych w województwach i stolicy mianował premier²⁵. Zgodnie z artykułem 17 ustawy zasadniczej, „stołeczny i wojewódzkie urzędy państwowe są organami terytorialnej administracji państwowej posiadającymi generalną kompetencję”. Generalna kompetencja została zatem przyznana organom państwowym, a nie samorządowi terytorialnemu.

W związku ze zwiększającymi się obowiązkami państwa z dniem 1 stycznia 2013 roku utworzone zostały nowe rządowe jednostki administracyjne – dystrykty

²² G. Kabai, *The Social Conditions of Regionalism in the Hungarian Balaton Region*, „Deturope” 2017, vol. 9, nr 1, s. 111.

²³ F. Marloni, C. Pacheco Amaral, *Introduction*, [w:] *Regionalisation trends in European countries 2007–2015*, red. F. Merloni, The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 2016, s. 11.

²⁴ I. Pálné Kovács et al., *Farewell to Decentralisation...*, s. 801.

²⁵ G. Dobos, *Changing Local Relations...*, s. 82.

(okręgi, węg. *járás*), tzw. „mikro-regiony”, poniżej poziomu województwa oraz w Budapeszcie. Dystrykty „odświeżyły węgierskie publiczne, prawne i historyczne tradycje”²⁶, bowiem województwa i dystrykty stanowią wielowiekową tradycję na Węgrzech. W okresie komunistycznym dystrykty zostały zniesione w 1984 roku, nigdy jednak nie były one jednostkami samorządu terytorialnego, lecz administracyjnymi jednostkami województw. Po 2013 roku powstały kolejne dystrykty i w rezultacie państwo zostało podzielone na 175 dystryktów (rządowych jednostek administracyjnych) na terenie kraju oraz 23 jednostki w samym Budapeszcie. Dystrykty i urzędy dystryktu odgrywają istotną rolę w zakresie zadań administracyjnych państwa²⁷. Są one podporządkowane wojewódzkim urzędom państwowym. Prawie połowa wcześniej delegowanych kompetencji gmin została przejęta przez urzędy dystryktu²⁸. Urzędy te przejęły od gmin część kompetencji w zakresie pomocy społecznej i podstawowej edukacji oraz urzędników gminnych i aktywa wykorzystywane do wykonywania tych zadań. Od 1 stycznia 2013 roku przeciętny miejski samorząd utracił jedną trzecią urzędników, stali się oni urzędnikami państwowymi²⁹. Samorządy lokalne zostały zobligowane do rozwiązania umów o współpracy międzygminnej zawartych wcześniej w celu wykonywania zadań administracji państwowej³⁰. Wyraźnym celem było organizacyjne oddzielenie zadań samorządowych od zadań administracji państwowej, podział tych zadań był jednak niejasny. Dyrektora urzędu dystryktu powołuje właściwy minister. Obecnie administracja państwowa jest podzielona na trzy szczeble: centralny, wojewódzki i poziom dystryktu.

Ogólnie rzecz ujmując, reforma administracji państwowej polegała na zintegrowaniu (koncentracji) wcześniej zdekoncentrowanych organów rządowych dla utrzymywania instytucji (np. szkoły, szpitale, domy opieki społecznej) w trzech dziedzinach: opieka zdrowotna, edukacja podstawowa i średnia, opieka społeczna. Państwowe urzędy wojewódzkie stały się centrum władzy w województwie i znacznie silniejszymi aktorami niż wybieralne zgromadzenia województwa. Województwa stały się najważniejszą częścią pośredniego (terytorialnego) szczebla administracji państwowej. Nowe przepisy wzmocniły pozycję obozu rządzącego na węgierskiej

²⁶ I. Stumpf, *Adversity of the Hungarian...*, s. 197.

²⁷ I. Stumpf, *Adversity of the Hungarian...*, s. 199.

²⁸ Z. Szente, *Hungary*, [w:] *Regionalisation trends in European countries 2007–2015*, red. F. Marloni, The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, March 2016, s. 121.

²⁹ T.M. Horváth, *From Municipalisation to Centralism: Changes to Local Public Service Delivery in Hungary*, [w:] *Public and Social Services in Europe*, red. H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou, Palgrave Macmillan 2016, s. 193.

³⁰ M. Brusis, *Path and Constraints of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe*, “Regional and Federal Studies” 2014, vol. 24, nr 3, s. 311; Z. Szente, *Hungary*, [w:] *Regionalisation trends in...*, s. 121.

scenie politycznej. Szefami urzędów wojewódzkich i urzędów dystryktu są często aktywni politycy partii rządzącej. Podsumowując, w latach 2010–2014 na Węgrzech doszło do centralizacji i koncentracji administracji publicznej. W 2014 roku reorganizacja państwowego porządku konstytucyjnego została zakończona. Nadal jednak odbierane były kompetencje samorządu lokalnego. Od 1 stycznia 2017 roku nastąpiła całkowita centralizacja i nacjonalizacja prowadzenia wszystkich publicznych szkół podstawowych. Znacjonalizowano ponad 2800 takich szkół, dotychczas jeszcze utrzymywanych przez samorządy lokalne i ustanowiono 59 szkolnych dystryktów. Pomimo całkowitej nacjonalizacji podstawowej oświaty i powiązanych z nią gminnych nieruchomości, rząd wprowadził nowy podatek solidarnościowy płacony przez bogatsze gminy w celu jej sfinansowania. Na skutek protestu niektórych gmin Sąd Metropolitalny w Budapeszcie zobowiązał państwo węgierskie do zwrotu tego podatku uznając, iż został on pobrany niezgodnie z prawem. Kompetencje państwowych urzędów wojewódzkich były rozszerzane, pozwalały na karanie gmin grzywną bez ważnych orzeczeń sądowych. W 2018 roku, a więc po kilku latach od wprowadzenia reformy administracji publicznej podział kompetencji pomiędzy urzędami dystryktów a urzędami gminnymi nadal nie był transparentny³¹. Podejmowane reformy wskazują, że niezależność węgierskiego samorządu staje się coraz bardziej wątpliwa.

Silnie związane z ustanowieniem zintegrowanego systemu administracyjnego na poziomie pośrednim było powstanie w 2011 roku około 60 zintegrowanych centrów usług (punktów obsługi klienta) – reprezentujących różne wyspecjalizowane organizacje publiczne i funkcjonujących w urzędach państwowych. W 2014 roku planowano utworzyć około 300 punktów kompleksowej obsługi (*one-stop shops*) w urzędach dystryktów. Wartością dodaną tych nowych udogodnień dla obywateli miało być ustanowienie jednego miejsca kontaktów między nimi a odpowiednimi agencjami oferującymi różne usługi³².

2.2. Trendy centralizacyjne w Polsce³³

W Polsce reforma wprowadzona na początku lat dziewięćdziesiątych doprowadziła do uniezależnienia się gmin od władzy centralnej i dała im narzędzia do

³¹ Freedom House, *Nations in Transit 2018: Hungary Country Profile*, <https://freedom-house.org/report/nations-transit/2018/hungary> [1.06.2019].

³² E. Kovács and G. Hajnal, "Government Windows": *One Stop Shops for Administrative Services in Hungary*, [w:] *Organizing for Coordination in the Public Sector*, red. P. Lægrend, K. Sarapuu, L. Rykkja, T. Randma-Liiv, Palgrave Macmillan 2014, s. 237–238.

³³ Fragmenty tego podrozdziału zostały wykorzystane przez autorkę do opracowania artykułu pt. *Tendencje centralizacyjne w Polsce od 2015 roku* przesłanego do przygotowywanej monografii zbiorowej.

efektywnego zarządzania istotną częścią spraw publicznych. Samorząd gminny potwierdził skuteczność wykonywania zadań publicznych, co zachęcało do dalszych reform, takich jak miejski program pilotażowy (1993–1995), uchwalenie ustawy o wielkich miastach³⁴ czy wreszcie utworzenie samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W okresie niespełna 30 lat funkcjonowania odtworzonego samorządu terytorialnego następowało nieustanne zwiększanie liczby zadań własnych. Przykładowo, artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym początkowo obejmował tylko 15 pozycji, obecnie obejmuje 22. W 2009 roku rozszerzone zostały zadania samorządu województwa. Nastąpiły również procesy komunalizacji zadań administracji rządowej, jak i rozrost liczby zadań zleconych ustawowo w przepisach prawa materialnego. W Polsce, ruch w kierunku decentralizacji miał jednak przeciwwagę w postaci trendów do recentralizacji. Tytułem przykładu można wymienić ustawę o Narodowym Planie Rozwoju, która zastąpiła ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 2001 roku i scentralizowała mechanizmy zarządzania publicznego, zwłaszcza w sferze decyzji finansowych. W dziedzinie ochrony zdrowia nastąpiła zamiana systemu kas chorych na Narodowy Fundusz Zdrowia. Tendencje centralizacyjne polegające na ingerowaniu administracji centralnej w sprawy zastrzeżone dla władz samorządowych i odbieraniu zadań samorządom i przekazywanie ich na szczebel krajowy lub do wojewody pojawiały się z różnym nasileniem. Michał Kulesza podkreślił, że w Polsce dominantą kontekstu kulturowego było w przeszłości i jest nadal podejście centralistyczne³⁵. Działalność legislacyjna władz centralnych w wielu przypadkach prowadziła do ograniczenia konstytucyjnych praw samorządu³⁶ oraz ograniczenia samodzielności decyzyjnej samorządów w zakresie sposobu świadczenia usług³⁷. W raporcie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych z 2015 roku zauważano „postępującą erozję autonomii samorządu spowodowaną regulacjami władz centralnych”³⁸.

Po objęciu władzy w październiku 2015 roku przez Zjednoczoną Prawicę trendy centralizacyjne wyraźnie się nasiliły³⁹. Można było odnieść wrażenie, że

³⁴ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995 Nr 141 poz. 692 ze zm.

³⁵ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7–22.

³⁶ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze...*, s. 20.

³⁷ *Raport Samorząd 3.0*, red. A. Dąbska i S. Trzyna, Forum Od-nowa, Warszawa 2013, s. 5–8, http://www.jawnosc.pl/wp-content/uploads/2013/11/Forum_Od-nowa_Raport_Samorząd_3-0.pdf [29.12.2018]; Raport Ministerstwa Cyfryzacji i Administracji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa 2013, s. 37.

³⁸ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 373 (2015).

³⁹ Jacek Wojnicki zwrócił uwagę, iż od początku transformacji rządzącą partię (wcześniej Porozumienie Centrum) wydaje się charakteryzować pewna dwoistość w postrzeganiu samo-

przygotowywany jest grunt dla rozprawienia się z samorządem w stylu reform Viktora Orbana. Inaczej niż partia Fidesz, która w wyborach w 2010 roku uzyskała konstytucyjną większość w węgierskim parlamencie, Prawo i Sprawiedliwość w Polsce nie zdobyło większości zdolnej do zmiany Konstytucji, ale powoli i systematycznie odbierane były uprawnienia organom samorządu terytorialnego. Proces ten wywoływał intensywne protesty samorządowców, a także krytykę przedstawicieli nauki. Poniżej wskazane zostały wybrane przykłady zmian recentralizacyjnych wprowadzonych od 2015 roku.

Największe kontrowersje wzbudziła reforma oświaty, która zreorganizowała system szkolny, w tym przywróciła ośmioletnią szkołę podstawową i zlikwidowała gimnazja⁴⁰. Reforma została wprowadzona mimo protestów i krytyki formułowanej przez stowarzyszenia samorządowe i obywatelskie, związki nauczycielskie i ekspertów. Samorządowcy protestowali przeciw obciążeniu samorządów kosztami reformy i odbieraniu kompetencji. Już bowiem w grudniu 2015 roku przywrócony został nadzór kuratorów oświaty nad kształtowaniem sieci szkół samorządowych⁴¹.

W 2016 roku, gminy zostały zobowiązane do zmiany nazw ulic, instytucji czy obiektów użyteczności publicznej upamiętniających komunizm lub inny ustrój totalitarny⁴². Nie kwestionując celu tych przepisów prawnych, zastrzeżenia budzi sposób ich realizacji. W przypadku braku zmiany nazwy ulic wojewodzie przyznano kompetencje do wydania zarządzenia zastępczego ustalającego nową nazwę (podlegającą szczególnej ochronie) i praktycznie bez możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego. Wyłączenie możliwości zaskarżenia zarządze-

rządów, z jednej strony uznanie ich znaczenia dla funkcjonowania administracji państwowej, z drugiej strony zagrożenie lokalnymi patologiami. J. Wojnicki, *Restytucja samorządu lokalnego w 1990 roku na tle polskich tradycji samorządowych*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2015, s. 217.

⁴⁰ Reformę wprowadzono na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe, Dz.U. 2017 poz. 59 i ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

⁴¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 35. W ostatnich latach niektóre jednostki samorządu terytorialnego z powodów demograficznych i w celu obniżenia kosztów likwidowały prowadzone przez siebie szkoły, jednocześnie włączając do sieci szkół publiczne jednostki oświatowe prowadzone przez inne podmioty lub wyrażając zgodę na funkcjonowanie niepublicznych szkół utworzonych w miejsce zlikwidowanych szkół samorządowych. Praktyki te były negatywnie oceniane przez najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i nauczycielskie związki zawodowe. Przeciw likwidacji szkół protestowały społeczności lokalne.

⁴² Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, Dz.U. 2016, poz. 744.

nia zastępczego wojewody do sądu administracyjnego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego narusza konstytucyjną zasadę sądowej ochrony samodzielności samorządu. W 2016 roku uniemożliwiono samorządom wyzbywania się kontrolnego pakietu akcji lub udziałów w spółkach prowadzących podmioty lecznicze⁴³.

Silny sprzeciw samorządów wzbudziło odebranie w 2017 roku niektórych kompetencji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej i przekazanie ich do powołanego organu regulacyjnego, tj. dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁴⁴. W świetle nowych rozwiązań do zadań i kompetencji przedsiębiorstwa Wody Polskie należą m.in. sprawy ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, co wiąże się z koniecznością uzgadniania przez gminy z tym podmiotem projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku samorządów województw z koniecznością dokonywania uzgodnień strategii rozwoju województw. Marszałkowie utracili kompetencje wykonywania praw właścicielskich wobec wód należących do Skarbu Państwa oraz do udzielania pozwoleń wodno-prawnych. Szczególnie kontrowersyjną zmianą było odebranie gminom kompetencji związanych z zatwierdzaniem taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków i przekazanie ich do organu regulacyjnego⁴⁵.

Przyjęte rozwiązania prawne w zakresie gospodarki wodno-ściekowej spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem środowisk samorządowych, w tym organizacji wchodzących w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zmiany oceniane były jako dokonywanie ustrojowego odwrotu od decentralizacji zadań i finansów publicznych. Rada miasta Piły skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy nowelizującej ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków. Wspomnianej ustawie zarzucono m.in. niezgodność z zasadą pomocniczości i zasadą samodzielności gminy, a także niezgodność z artykułem 171 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepisy ustawy wyposażyły organ regulacyjny w kompetencje nadzorcze nad działalnością gmin poprzez nadanie

⁴³ Ustawa z 10 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 960.

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 2180.

⁴⁵ Rząd w uzasadnieniu do ustawy powołał się na wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, które wskazywały, że gminy postawione w potrójnej roli: właściciela przedsiębiorstwa, regulatora i przedstawiciela konsumentów nie chroniły mieszkańców przed systematycznym wzrostem cen, który nie miał uzasadnienia we wzroście nakładów na modernizację i rozbudowę sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

tych kompetencji podmiotowi innemu niż wskazane w Konstytucji RP organy nadzoru nad samorządem oraz nakazanie mu sprawowania nadzoru na podstawie kryterium celowości, pomimo że nadzór nad zadaniami własnymi może być wykonywany wyłącznie w oparciu o kryterium legalności⁴⁶. Ponadto zarzucono wspomnianej ustawie naruszenie zasady współdziałania władz i zasady dialogu społecznego ze względu na niezasięgnięcie wymaganej ustawowo opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do projektu ustaw⁴⁷.

W ostatnim czasie poważnie ograniczono uprawnienia samorządów województw do kształtowania składu organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (samorządowe osoby prawne) na rzecz organów administracji rządowej – fundusze te ustalają zasady i kryteria wyboru przedsięwzięć do dofinansowania oraz dokonują wyboru projektów⁴⁸. Przyjęte rozwiązania stanowią znaczący regres w procesie decentralizacji w kierunku centralizacji mechanizmów decyzyjnych. Do tendencji centralizacyjnych wpisuje się odebranie samorządom województw kompetencji w zakresie melioracji i zadań związanych z przeciwdziałaniem powodzi i przekazanie ich do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁴⁹. Kolejnym sygnałem świadczącym o centralizacji było odebranie samorządom województw władztwa nad ośrodkami doradztwa

⁴⁶ Przenoszenie środków nadzoru na inny organ oraz rozszerzenie środków nadzoru w zakresie wydawania zarządzeń zastępczych miało miejsce niejednokrotnie jeszcze przed 2015 rokiem. Przypadki takie omawia Jerzy Korczak, *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 20–22.

⁴⁷ A. Kudra, M. Kielbus, *Piła idzie do Trybunału Konstytucyjnego*, „Wspólnota” z 19 maja 2018, s. 16–17.

⁴⁸ Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 898. Rząd uzasadniał wprowadzone zmiany potrzebą wyeliminowania pewnych niepokojących zjawisk polegających na niewłaściwym działaniu wojewódzkich funduszy i uznaniowym wydatkowaniu środków, nie do końca zgodnie z polityką ochrony środowiska i dbałością o środowisko. Związek Gmin Wiejskich RP, *Posiedzenie KWRiST, 21.02.2017 r.*, <http://www.zgwrp.pl/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/59-kwrist/1100-posiedzenie-kwrist-21-01-2017r> [20.09.2018].

⁴⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm. Ustawodawca uznał, że dotychczasowe rozwiązania polegające na rozproszeniu uprawnień w zakresie wód pomiędzy organy samorządu terytorialnego (głównie marszałek, starosta) oraz organy administracji rządowej (prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej) nie były odpowiednio efektywne i skuteczne i miały zasadniczy wpływ na trudną sytuację w sektorze gospodarki wodnej. Zob.: P. Michalski, *Wody Polskie – nowy podmiot w gospodarce wodnej*, [w:] *Nowe Prawo Wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, red. P. Michalski, P. Filipek, M. Kucharski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2018; Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne, [https://krdp.pl/files/aktyprawne/846\(3\).pdf](https://krdp.pl/files/aktyprawne/846(3).pdf) [20.08.2018].

rolniczego zaledwie w sześć lat od ich przekazania samorządom województw⁵⁰. Obecnie ośrodki podlegają ministrowi rolnictwa, a ich status prawny uległ zmianie – z samorządowych wojewódzkich osób prawnych stały się państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną⁵¹. Od 2018 roku do wojewody przeszły zadania związane z wypłatą świadczeń rodzinnych, dotychczas realizowane przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej⁵². W 2017 roku Ministerstwo Sportu i Turystyki odebrało – dzielone dotychczas przez samorządy województw – pieniądze na inwestycje sportowe w regionach i obecnie pieniądze te rozdziela Ministerstwo. W 2018 roku pozbawiono jednostki samorządu terytorialnego prawa do wyznaczania okręgów wyborczych i obwodów głosowania – prawo to przekazano komisarzom wyborczym powołanym przez Państwową Komisję Wyborczą na 5-letnią kadencję. W celu zwiększenia kontroli rządu nad finansami samorządowymi parlament uchwalił w 2017 roku nowelizację ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych. Prezydent RP Andrzej Duda zaważował jednak tę nowelizację z powodu naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego i ustawa nie weszła w życie. Wprowadzone zostały również inne zmiany centralizacyjne⁵³.

Przeciw tendencjom centralizacyjnym protestowały ogólnopolskie organizacje samorządowe, w tym Związek Miast Polskich. Znaney problematyki samorządności wyrażali obawy o dalszy los samorządu terytorialnego. Zdaniem Alfreda Lutrzykowskiego stosunek obecnie rządzącej partii i jej politycznych sojuszników do samorządu wynika z przyjmowanej koncepcji państwa i systemu władzy, „mającej wszelkie znamiona modelu struktury autorytarnej”. Autor ten dostrzegł groźbę „powracającego widma *władzy jednolitej i niepodzielnej*, dla której autentyczny samorząd terytorialny jest zbędnym balastem i siłą mogącą hamować w jakimś stopniu autokratyczne metody kierowania życiem kraju”⁵⁴.

⁵⁰ Ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1176.

⁵¹ Z uzasadnienia do ustawy wynika, że przesłanką do zmiany było usprawnienie realizacji zadań związanych z zapewnieniem doradztwa rolniczego rolnikom i poprawa konkurencyjności i rozwoju rolnictwa.

⁵² Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, Dz.U. z 2017 r., poz. 1428. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uzasadniało tę zmianę zbyt wolnym rozpatrywaniem wniosków o wypłatę świadczeń rodzinnych.

⁵³ Zob.: A. Gniadkowski, *Coraz szybsze oskubywanie samorządu*, „Wspólnota” z 26 lutego 2017, s. 16–17.

⁵⁴ A. Lutrzykowski, *Słowo wstępne do drugiego wydania*, [w:] R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, wydanie II zmienione i uaktualnione, Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o. 2019, s. 15.

Postępująca centralizacja w Polsce została skrytykowana w raporcie opracowanym przez dwóch zagranicznych samorządowców (z Francji i Andorry), zatwierdzonym w 2019 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. W raporcie podkreślono, że Polska w 2014 roku była wśród 10 państw UE o najwyższym poziomie autonomii lokalnej, obecnie zaś pojawiły się „alarmujące trendy” recentralizacyjne, które nie mają uzasadnienia i naruszają zasadę samorządności. Władze centralne zostały wezwane do powrotu na drogę decentralizacji i przestrzegania w praktyce zasady pomocniczości. Nie stwierdzono naruszenia zasady sądowej ochrony samodzielności samorządu. Rząd nie zgadzając się z krytyczną oceną stwierdził w odpowiedzi, że „To, co przedstawiciele strony samorządowej określili mianem recentralizacji, jest w istocie budowaniem jednolitych standardów dostępu do usług i świadczeń ze sfery państwa dobrobytu, czyli niewielką korektą działalności samorządu terytorialnego”⁵⁵.

Intensywność zawłaszczania kompetencji samorządu terytorialnego przez władze centralne w ostatnich latach sugeruje próbę powrotu do idei centralizacji władzy państwowej. Ingerencja państwa w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego zaznacza się w obszarze instytucjonalnym, funkcjonalnym oraz w odniesieniu do zakresu poszerzania uprawnień nadzorczych administracji rządowej. W Polsce mamy do czynienia z procesem „pełzającej” recentralizacji⁵⁶. W proces ten wpisuje się nie tylko odbieranie zadań i kompetencji samorządom, ale też deficyt konsultacji z samorządami lub ich fasadowość. Odbieranie zadań samorządom dokonywane jest przy tym nie poprzez zmiany samorządowych ustaw ustrojowych, lecz poprzez *lex specialis*. Tendencje centralizacyjne wzmocniły pozycję centralnych organów administracji państwowej kosztem jednostek samorządu terytorialnego. Pojawia się pytanie, czy tendencje centralizacyjne stanowią tylko „korektę działalności samorządu terytorialnego”, czy są przejawem szerszego rozwijającego się procesu przemian ustrojowych.

Samorząd terytorialny w Polsce został wyposażony w niezbędne atrybuty ustrojowe decydujące o jego istocie. Do filarów samorządu można zaliczyć osobowość prawną, która pozwoliła na posiadanie własnego mienia i własnego budżetu, demokratycznie wybrane władze, instytucję nadzoru nad samorządem sprawowanego wyłącznie w oparciu o kryterium legalności oraz sądową ochronę samodzielności. Jak dotąd, filary samorządności zostały zachowane, a zmiany

⁵⁵ Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional democracy in Poland*, Report CG36(2019)13final, 2 April 2019 https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680939003 [20.06.2019].

⁵⁶ D. Sześciło, *Raport: pełzająca recentralizacja ogranicza prawa samorządów*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/raport-pelezajaca-recentralizacja-ogranicza-prawa-samorzadow> [20.04.2018].

recentralizacyjne miały głównie sektorowy charakter. Kontynuacja tendencji centralizacyjnych doprowadzi do deprecjacji dotychczasowego statusu samorządu terytorialnego i uzależnienia go od rządu centralnego.

* * *

W związku z trendami centralizacyjnymi w Polsce pojawia się pytanie, jak daleko może sięgać ingerencja ustawodawcy w działalność samorządu terytorialnego. Odpowiedź na to pytanie wiąże się z przyjmowaną koncepcją państwa i samorządu terytorialnego. W Polsce spór o model organizacji państwa i rolę samorządu terytorialnego toczy się od dawna. Przedwojenny badacz samorządności, Jerzy Panejko podkreślił, że cała nauka o samorządzie wywodziła swój początek od rozpatrywania zagadnienia, czy gmina była niezawisłą korporacją publiczno-prawną, czy też była ściśle włączona w organizm państwowy i spełniała jedynie funkcje swoistego organu⁵⁷. W okresie międzywojennym zdecydowana większość autorów odrzuciła teorię prawa naturalnego gmin i przyjęła państwową teorię samorządu. Główny przedstawiciel teorii państwowej, Jerzy Panejko uważał, że gmina jest organem administracyjnym państwa, podobnie jak są nimi organy rządowe. Samorząd terytorialny definiował jako „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową”⁵⁸. Nie widział konieczności wyposażenia samorządu w atrybut samodzielności, jakim jest osobowość prawna, ktokolwiek bowiem wykonuje władzę państwową, czyni to zawsze w imieniu państwa⁵⁹. Jego adwersarz w dyskusji naukowej, Tadeusz Bigo wyrażając swój krytyczny stosunek do teorii „prawa naturalnego” gmin, duże znaczenie przywiązywał do osobowości publicznoprawnej związków samorządowych i ich korporacyjnego charakteru. W samorządzie terytorialnym upatrywał nie tylko zdecentralizowanie części administracji publicznej i oddanie jej w ręce organów lokalnych, lecz także uspołecznienie władzy lokalnej i upodmiotowienie społeczności lokalnej⁶⁰. W latach trzydziestych zwyciężyła koncepcja Jerzego Panejki, a praktyka państwowa wyraźnie zmierzała do ograniczenia roli samorządu i uczynienia z niego dodatku do organów administracji rządowej⁶¹. Odnosząc się do postanowień Konstytucji kwietniowej, Maurycy Jaroszyński stwierdził: „Samorząd tedy ma istnieć nadal nie jako bastion praw wolnościowych obywateli

⁵⁷ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934, s. 16.

⁵⁸ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 130.

⁵⁹ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 118.

⁶⁰ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140–141.

⁶¹ Por. J. Stępień, *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny 2015, nr 3, s. 18.

w stosunku do państwa, lecz jeden spośród tego państwa organów, powołanych do realizowania zadań państwa na polu administracji”⁶².

Zdaniem współczesnych badaczy samorządności, po 1990 roku perspektywa samorządu jako systemu zarządzania państwem (teoria państwowa) – zdominowała traktowanie samorządności jako formuły samoorganizacji obywatelskiej realizującej zasadę pomocniczości (teoria naturalistyczna). Ich zdaniem słabość drugiej perspektywy wynika głównie z niewielkiej aktywności obywatelskiej i niskiego kapitału społecznego⁶³. Niektóre przepisy Konstytucji traktują samorząd terytorialny nie tyle jako wspólnoty terytorialne, ile element systemu zarządzania państwem, jako zdecentralizowaną administrację państwową⁶⁴.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku odnoszącym się do ustawy o ustroju m.st. Warszawy w kwestii prawa do samorządu zajął następujące stanowisko⁶⁵:

„Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmiennym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu. (...) Z obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, by wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form samorządu, nawet jeśli oznacza to zniesienie poszczególnych gmin warszawskich i utworzenie jednej gminy”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że „decentralizacja nie wyklucza (...) takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy”. Komentując ten wyrok, Hubert Izdebski zauważył, że „Trybunał Konstytucyjny uznał istnienie obywatelskiego prawa do samorządu w istocie tylko po to, aby, zajmując pozycję etatyzmu jak najdalej od naturalistycznej koncepcji samorządu, uzasadnić szeroki zakres swobody ustawowego kształtowania struktur samorządu – w tym jeśli przemawia za tym dobro wspólne obywateli, dokonywania centralizacji”⁶⁶.

Zdaniem Huberta Izdebskiego, sformułowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego o prawie społeczności do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią zadań publicznych dają podstawy, by uznawać je za deklaracje obywatelskiego prawa do samorządu terytorialnego i wyraz naturalistycznej koncepcji samorządu (występowania

⁶² M. Jaroszyński, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1937, nr 1–2, s. 6.

⁶³ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski et al., *Narastające dysfunkcje...*, s. 13.

⁶⁴ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski et al., *Narastające dysfunkcje...*, s. 20.

⁶⁵ Wyrok z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.

⁶⁶ H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 12.

prawnonaturalnego aspektu prawa do samorządu)⁶⁷. Według autora, prawo do samorządu może być rozumiane jako kwalifikowana formuła gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jak również, a nawet przede wszystkim, jako podstawowe prawo mieszkańców do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych, zgodnie z zasadą pomocniczości. Jak twierdzi Hubert Izdebski, wysoka pozycja samorządu terytorialnego, jaka przysługuje, a nie jest nadawana w wyniku aktu woli ustawodawcy, wynika w istocie z przysługującego mieszkańcom prawa do samorządu i „to ono stanowi podstawowy prawny ogranicznik tendencji centralizacji, występujących co pewien czas. Rolą samorządu jest operacyjne realizowanie prawa do samorządu, a rolą władzy państwowej jest zapewnienie warunków realizacji prawa do samorządu”⁶⁸.

Odmienne stanowisko w kwestii prawa do samorządu zajął Igor Zachariasz⁶⁹. Według tego autora, ani Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ani Konstytucja RP, jak i przepisy ustaw samorządowych nie pozostawiają wątpliwości, że prawo do samorządu mają gminy, powiaty i województwa, a nie obywatele. Nie da się bowiem zasadnie wywieść, że prawo obywatela do samorządu istnieje obiektywnie i nie od państwa zależy jego przyznanie lub odebranie jednostce. Sens prawa gmin, powiatów, województw (wspólnot mieszkańców) do samorządu sprowadza się do ochrony przed nadmierną ingerencją w samodzielność podejmowanych przez nie rozstrzygnięć, a jednostki samorządowe mogą dochodzić swych praw na drodze sądowej. Autor dowodzi, że we współczesnym państwie prawnym podejście do samorządu uległo zasadniczej zmianie – „od postrzegania go jako instytucji mającej swoje korzenie w prawie naturalnym [LR – prawnonaturalistyczne koncepcje samorządu terytorialnego], po instytucję decentralizacji administracji publicznej ustanowioną decyzją parlamentu”⁷⁰, a więc ukształtowaną z woli państwa i na potrzeby realizacji zadań uznanych przez państwo za lokalne czy regionalne. Zdaniem Igora Zachariasza, wolność ustawodawcy w zakresie tworzenia trzech poziomów samorządu i określenia ich władzy (zadań) „powinna także skutkować prawem rezygnacji z posiadania samorządu terytorialnego i zdaniem się na realizację celów wspólnotowych jedynie w obrębie organizacji centralnej państwa”⁷¹.

Jak wynika z przywołanych poglądów, zakres dopuszczalnej ingerencji państwa (ustawodawcy) w działalność samorządu ma związek z przyjmowaną koncepcją samorządu i rozumieniem prawa do samorządu. Ważną zatem kwe-

⁶⁷ H. Izdebski, *Prawo do samorządu...*, s. 6.

⁶⁸ H. Izdebski, *Prawo do samorządu...*, s. 15.

⁶⁹ I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 17.

⁷⁰ I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego...*, s. 22 i n.

⁷¹ I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego...*, s. 21.

stia jest rozstrzygnięcie, czy samorząd powinien być traktowany jako formuła samoorganizacji obywatelskiej realizujący zasadę pomocniczości (teoria naturalistyczna), czy samorząd stanowi formułę decentralizacji administracji publicznej, czyli część państwa (teoria państwowa) współtworzący system zarządzania państwem. Zdaniem niektórych badaczy sformułowane w artykule 163 i 164 Konstytucji zasada domniemania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego i zasada domniemania zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego „jest jednym z doktrynalnie ważnych elementów realizacji zasady pomocniczości i zasady decentralizacji władzy publicznej” i że obydwa te domniemania powinny stanowić dyrektywę w tworzeniu i stosowaniu przepisów prawa odnoszącego się do samorządu⁷². Słusznie jednak zwraca uwagę Hubert Izdebski, że przywołanych zasad domniemania kompetencji nie można traktować w oderwaniu nie tylko od zasady pomocniczości⁷³ i zasady decentralizacji, ale także od innych zasad konstytucyjnych, takich jak zasada sprawnego, skutecznego i sprawiedliwego państwa (preambuła i art. 2 Konstytucji RP), zasada państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji), zasada dobra wspólnego – państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Wszystkie powyższe zasady nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu jedna od drugiej, co oznacza konieczność wyważenia tych zasad przez ustawodawcę i poszukiwania pewnej równowagi pomiędzy dwoma skrajnymi podejściami do zadań gminy (samorządu), to jest między podejściem etatystycznym i jednakowo potrzebnym nowoczesnym podejściem naturalistycznym⁷⁴.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że samodzielność samorządu terytorialnego nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca jest uprawniony do ingerencji w jego działalność. W wyroku z 8 maja 2002 roku stwierdził, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może być „ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach,

⁷² J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski et al., *Narastające dysfunkcje...*, s. 18.

⁷³ Aleksandra Wiktorowska twierdzi, że „z zasady subsydiarności nie wynika bezpośrednio, w jakich proporcjach może wystąpić koncentracja i dekoncentracja oraz centralizacja i decentralizacja w konkretnym systemie politycznym i konkretnym porządku prawnym. O tych proporcjach decydują m.in. także inne zasady konstytucyjne, dotyczące organizacji i funkcjonowania państwa, porządku prawnego i władzy”. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 22.

⁷⁴ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Warszawa: Kancelaria Senatu 2014, s. 39; H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 73.

których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy (...). Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być (...) dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia”⁷⁵. Jak stwierdziła Ewa Kustra, zasada pomocniczości nie określa dopuszczalnego zakresu ingerencji, lecz wskazuje na pewną prawidłowość, „pozostawiając do każdorazowego rozstrzygnięcia problem zasadności podjęcia działań przez władzę”⁷⁶.

Podsumowując, zasada samodzielności samorządu nie może być oderwana od całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych. Ów kontekst aksjologiczny wyznaczać ma granice ingerencji w sferę samodzielności samorządu. Ingerencja ta musi być stosowana na zasadzie wyjątku i nie może być nadmierna. Sławomir Patyra wskazuje, że „Katalog materialnych przesłanek ingerencji państwa w sferę samodzielności samorządu sprowadza się w zasadzie do dwóch kryteriów, mianowicie efektywności i gospodarności”⁷⁷. Z praktyki wynika, że sądowa ochrona samodzielności samorządu stanowi skuteczne narzędzie określania granic ingerencji państwa.

2.3. Poziom decentralizacji funkcjonalnej

Jednym ze wskaźników decentralizacji funkcjonalnej jest udział wydatków samorządowych w produkcie krajowym brutto (PKB). W Polsce udział ten w 1991 roku wynosił 7,4%, w 1999 roku zwiększył się do 10,5%, a w 2010 roku w Polsce i na Węgrzech należał do najwyższych spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej i wynosił według danych OECD odpowiednio 14,9 i 12,6% (tabela 3) – przybliżając te kraje do modelu północnoeuropejskiego w zakresie poziomu decentralizacji funkcjonalnej. Oba państwom daleko jednak było pod tym względem do państw skandynawskich (Szwecji – 24,2% oraz Finlandii – 22,4%). W wyniku reform centralizacyjnych i reorganizacji administracji terytorialnej na Węgrzech, udział wydatków samorządowych w stosunku do PKB zmniejszył się w okresie 2010–2015 o blisko 5 punktów procentowych, co oznacza istotne zmniejszenie funkcjonalnego znaczenia samorządu lokalnego. W Pol-

⁷⁵ Cyt. za: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski et al., *Narastające dysfunkcje...*, s. 18.

⁷⁶ E. Kustra, *Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, t. II, s. 209.

⁷⁷ S. Patyra, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne*, [w:] *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin: Stowarzyszenie Naukowe Pro Scientia Iuridica 2017, s. 26.

sce wskaźnik ten zmniejszył się w tym samym czasie o 2,2 punktu procentowego. W latach 2015–2017 – według danych GUS – nastąpił natomiast przyrost tego wskaźnika o 0,7 punktu procentowego⁷⁸, co wskazuje, że odbierane samorządowi zadania i kompetencje nie przełożyły się na spadek poziomu decentralizacji funkcjonalnej.

Tabela 3. Udział wydatków samorządowych w produkcie krajowym brutto (PKB) w wybranych państwach Europy (w %)

Lp.	Państwo	2001	2010	2012	2015
1	Węgry	12,0	12,6	9,3	7,8
2	Polska	14,1	14,9	13,2	12,7
3	Republika Czeska	10,1	11,3	11,3	11,3
4	Republika Słowacka	3,0	7,3	6,4	7,5
5	Estonia	10,0	9,8	9,7	9,4
6	Łotwa	9,7	12,0	9,9	9,3
7	Wielka Brytania	11,6	13,4	12,9	10,8
8	Irlandia	13,7	5,5	4,3	2,2
9	Niemcy	–	7,9	7,6	7,7
10	Francja	9,7	11,5	11,7	11,3
11	Włochy	–	15,7	14,9	14,4
13	Szwecja	24,4	24,2	25,0	24,6
14	Finlandia	18,0	22,4	23,4	22,9
15	Norwegia	–	15,0	14,6	16,0
16	EU-28	–	12,0	11,6	11,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Biorąc pod uwagę wspomniany wskaźnik, w 2015 roku Węgry (obok Słowacji i Bułgarii) były jednym z najmniej zdecentralizowanych państw Europy Środkowo-Wschodniej (członków UE). Polska natomiast nadal należała do liderów decentralizacji w tej części kontynentu⁷⁹. Spośród państw wymienionych w tabeli 3 zmniejszenie udziału wydatków samorządowych w PKB w latach

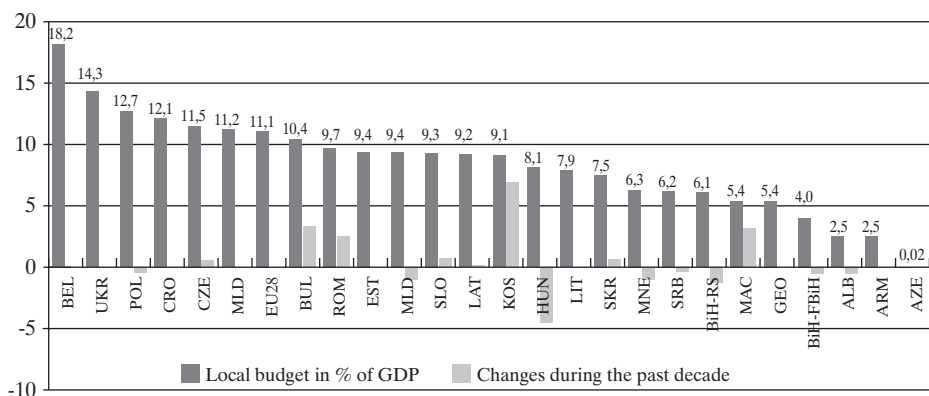
⁷⁸ Obliczenia własne na podstawie: GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, Warszawa 2018; GUS, *Rocznik Statystyczny RP*, Warszawa 2015.

⁷⁹ OECD, *Subnational government expenditure as a percentage of GDP and total public expenditure*, [w:] *Subnational government finance for regional development*, Paris: OECD Publishing 2016; OECD/UCLG, *Subnational Governments Around the World. Structure and Finance*, Part III Country Profiles, Paris: OECD Publishing 2016.

2010–2015 miało miejsce, oprócz Węgier i Polski, także na Łotwie, Wielkiej Brytanii, Irlandii, we Włoszech, nieznacznie we Francji, Niemczech i Hiszpanii. Generalnie, zwiększenie decentralizacji w Europie miało miejsce pomiędzy 1990 a 2009 rokiem, zwłaszcza w nowych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej. Po tym okresie, w niektórych państwach europejskich trend się odwrócił.

Zmiany poziomu decentralizacji w okresie pomiędzy 2005 a 2014/2015 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej przedstawia wykres 1. Gábor Péteri, który opracował wykres zastrzegł, że w państwach takich jak Białoruś czy Ukraina oficjalne statystyki nie wyodrębniają lokalnie dostarczanych usług i funkcji zarządzanych przez samorządy lokalne, tworząc fałszywe wrażenie wysokiej autonomii samorządowej w tych państwach.

Wykres 1. Poziom decentralizacji w roku 2014/2015
mierzony udziałem wydatków samorządowych w PKB i zmiany w tym zakresie od 2005 r.



Źródło: G. Péteri, *Decentralization in Eastern Europe: grab the moment!*, 25 August 2016, Website of the MTA–DE Public Service Research Group, <http://publicgoods.eu/decentralization-eastern-europe-grab-moment> [20.07.2018].

Z wykresu wynika, że państwa naszej części kontynentu mają różny poziom decentralizacji. Większość państw nie przekraczała przeciętnego poziomu decentralizacji w UE (11,1). W Bułgarii i Rumunii oraz w niektórych państwach bałkańskich, takich jak Kosowo czy Macedonia, wprowadzono reformy decentralizacyjne.

Poziom funkcjonalnego znaczenia samorządu mierzony jest również udziałem wydatków samorządu w ogólnych wydatkach publicznych⁸⁰. Na Węgrzech i w Polsce udział ten w połowie lat dziewięćdziesiątych wynosił około 25%. W 2006 roku wydatki węgierskiego samorządu lokalnego stanowiły 24,7% publicznych wydatków, z czego około 19% było wydatkami gmin a reszta

⁸⁰ Miara ta budzi wątpliwości metodologiczne ze względu na nieporównywalność systemu wydatków publicznych w poszczególnych państwach.

wydatkami województw⁸¹. Dla porównania, w Polsce w tym samym roku (2006) udział wydatków samorządu terytorialnego w ogólnych wydatkach publicznych wynosił 30,7%. Około 80% wszystkich wydatków samorządowych ponoszonych było i jest nadal w polskich gminach, w tym w dużych miastach ze statusem powiatu, około 13% w powiatach i tylko około 6–7% na szczeblu samorządu regionalnego. W wyniku reorganizacji administracji publicznej (centralizacji) na Węgrzech wydatki samorządu terytorialnego w ogólnych wydatkach publicznych zmniejszyły się w latach 2009–2015 o blisko 8 punktów procentowych, natomiast w Polsce w tym samym czasie zmniejszyły się o prawie 2 punkty procentowe (tabela 4), co potwierdza trendy centralizacyjne w obu państwach, choć w innej skali. Polski sektor samorządowy wydaje prawie jedną trzecią wydatków sektora finansów publicznych, znacząco więcej niż francuski czy brytyjski i zbliżony do udziału sektora samorządowego w Norwegii. Jednocześnie, aż dwie trzecie inwestycji infrastrukturalnych w Polsce to inwestycje samorządowe, co świadczy o kluczowej roli polskiego samorządu w procesie rozwoju.

Tabela 4. Udział wydatków samorządowych w ogólnych wydatkach publicznych w wybranych państwach Europy w latach 2009–2015 (w %)

Lp.	Państwo	2009	2012	2015
1	Węgry	23,7	19,1	15,8
2	Polska	32,7	30,9	30,8
3	Republika Czeska	26,7	25,3	27,1
4	Republika Słowacka	16,5	15,8	16,4
5	Estonia	24,4	22,1	23,5
6	Łotwa	28,9	26,8	25,0
7	Wielka Brytania	28,2	27,8	25,4
8	Irlandia	13,1	10,2	7,5
9	Niemcy	16,6	17,1	17,7
10	Francja	21,0	20,6	20,1
11	Włochy	32,2	29,7	28,6
12	Hiszpania	15,4	12,2	13,7
13	Szwecja	47,1	48,1	49,5
14	Finlandia	40,7	41,7	40,3
15	Norwegia	32,7	33,9	32,9
16	OECD (27)	–	–	15,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

⁸¹ Dexia, *Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance*, Paris: Dexia Editions 2008, s. 64.

O zmniejszeniu się poziomu decentralizacji funkcjonalnej na Węgrzech świadczy również radykalny spadek liczby zatrudnionych w samorządzie terytorialnym i wzrost liczby zatrudnionych w administracji rządowej w stosunku do ogółu zatrudnionych w administracji publicznej. Pomiędzy 2009 a 2014 rokiem odsetek zatrudnionych przez węgierski rząd centralny wzrósł aż o 30 punktów procentowych, do prawie 65%. Transfer zatrudnienia z poziomu lokalnego do centralnego odbywał się poprzez transfer miejsc pracy, głównie w sektorze zdrowia i społecznego zabezpieczenia. W 2012 roku rząd centralny przejął odpowiedzialność za finansowanie i świadczenie większości usług opieki zdrowotnej i obecnie jest odpowiedzialny za wszystkie szpitale. Do rządu centralnego została również przeniesiona odpowiedzialność za zarządzanie programami opieki społecznej oraz rozwoju gospodarczego. Centralizacja dotknęła również sektor bezpieczeństwa i porządku publicznego, już i tak silnie scentralizowanego⁸². Dla porównania, w Polsce odsetek zatrudnionych w administracji państwowej (centralne organy, urzędy wojewódzkie) w okresie 2010–2016 zmniejszył się o 1,2 punktu procentowego i stanowił w 2016 roku 40,5% ogółu zatrudnionych w administracji publicznej. O taki sam odsetek zwiększyło się zatrudnienie w administracji samorządowej (o 1,2 p.p.) i w 2016 roku stanowiło prawie 60% ogółu zatrudnionych w administracji publicznej⁸³. W 2018 roku, po raz pierwszy od 2013 roku, przeciętne zatrudnienie w polskiej administracji samorządowej zmniejszyło się o 2100 etatów, tj. o około 0,5 p.p. w stosunku do 2016 roku⁸⁴. Ekspertcy sugerowali, że jest to chwilowy trend spowodowany zwolnieniami po wyborach samorządowych w 2018 roku, niechęcią władarzy do zatrudniania nowych pracowników w roku wyborczym, odchodzeniem pracowników z powodu relatywnie niskiego wynagrodzenia. Podobne zjawisko miało miejsce w 2011 roku – wówczas liczba pracowników samorządowych spadła aż o 6 tysięcy. W kolejnym roku stan zatrudnienia wrócił do dawnego poziomu⁸⁵.

2.4. Samodzielność finansowa

Udział wydatków samorządowych w PKB czy w ogólnych wydatkach publicznych jest tylko jednym ze wskaźników decentralizacji i nie przesądza o poziomie samodzielności finansowej. Wydatki te mogą bowiem być pokrywane głównie

⁸² OECD, *Public sector employment and...*, s. 48–49.

⁸³ GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: GUS 2017, s. 135.

⁸⁴ W 2018 r. liczba pracowników samorządowych wynosiła 254,2 tys.

⁸⁵ A. Radwan, *Urzędnicy uciekają z gmin. Tak wygląda praca w samorządzie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.05.2018, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1411180,corazmniej-urzednikow-w-samorzadach.html> [8.05.2019].

ze środków transferowanych z poziomu centralnego, takich jak dotacje, co do których samorządy nie mają swobody rozdysponowania. Ważnym wskaźnikiem samodzielności finansowej jest poziom własnych dochodów w ogólnych dochodach samorządu. Europejska Karta Samorządu Lokalnego za podstawową zasadę finansową społeczności lokalnych uznaje tę, że „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (art. 9 ust. 1). „Przynajmniej część zasobów finansowych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności lokalne ustalają samodzielnie w zakresie określonym ustawą” (art. 9 ust. 3). Regulacje te wskazują na dochodowy aspekt samodzielnego funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Na Węgrzech, samorząd terytorialny posiada własne dochody pochodzące w większości z podatków (w tym udziałów w podatkach centralnych) oraz jest uprawniony do dotacji i subwencji z budżetu centralnego. Przeciętnie, państwowe transfery stanowiły jedynie około 30% ogólnego dochodu samorządu, co wskazywałoby na mniejszą zależność od państwowych pieniędzy w porównaniu z Polską (zob. dalszą część). Jednakże, na Węgrzech istnieje ogromne zróżnicowanie w zakresie zależności samorządu od pieniędzy państwowych wynikające z rozmiaru samorządu i regionu. Przykładowo, w 1996 roku przekazane dotacje wynosiły 11% w Budapeszcie, 18,6% w województwach, 39% w miastach i aż 82% na terenach wiejskich. Ze względu na to, że wiele węgierskich gmin to jednostki bardzo małe, oznaczało to ekstremalnie dużą zależność tych gmin od transferów z budżetu państwa. Finansową słabość węgierskich władz lokalnych potęgował fakt przejawiający się w tym, że państwowe alokacje były często zmieniane w każdym rocznym budżecie, co utrudniało planowanie dochodów i powodowało, że gminy pozostawały bez środków do wypełniania ich zadań. Finanse węgierskiego samorządu były więc nieprzewidywalne i silnie uzależnione od budżetu państwa. Ponadto efektywną decentralizację utrudniał również wysoce scentralizowany system redystrybucji z Budapesztu do peryferii⁸⁶. Z powodu braku funduszy na wykonanie obowiązkowych zadań, samorządy zmuszone były do zaciągania kredytów. Zadłużanie się samorządów przyspieszyło po przystąpieniu Węgier do Unii Europejskiej. W kolejnych latach dług samorządowy nadal się zwiększał i w 2011 roku przekroczył cztery procent PKB⁸⁷.

⁸⁶ H. Wollmann and T. Lankina, *Local Government in Poland...*

⁸⁷ G. Medve-Bálint and D. Bohle, *Local Government Debt and EU Funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland*, nr 33, November 2016, edited by the MAXCAP Project “Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond”, s. 10, http://userpage.fuberlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_33.pdf [10.09.2018].

Przez pierwsze dwie dekady funkcjonowania węgierski samorząd *de jure* miał znaczącą wolność finansową. *De facto* finansowa samodzielność była bardzo mała. Jak podkreślił András Vigvári, mała samodzielność finansowa wynikała nie tylko z tego, że zdecydowana większość funduszy zależała od corocznej decyzji w centralnym budżecie, ale także z tego, że rządowe transfery przekazywane na sfinansowanie obowiązkowych zadań pokrywały koszty w coraz mniejszym stopniu⁸⁸. Pieniądze były coraz częściej przeznaczone na konkretne zadania, a ich wartość malała przy zwiększającej się liczbie zadań obowiązkowych. W ciągu dwóch pierwszych dekad transformacji znaczącym zmianom podlegały algorytm dotacji i udziały w podatkach⁸⁹. Pomimo znacznej decentralizacji zadań, przepisy prawne dotyczące ich wykonywania i finansowania były wysoce scentralizowane. Węgierskiemu samorządowi terytorialnemu przyznano zatem stosunkowo dużą swobodę w prawnokonstytucyjnym sensie, ale możliwości finansowe nie odpowiadały szerokiemu zakresowi zadań, za które samorząd był odpowiedzialny.

Reforma administracji państwowej na Węgrzech wprowadzona po 2010 roku znacznie zredukowała finansową samodzielność samorządu. Przepisy wprowadzające nowy system finansowania weszły w życie 1 stycznia 2013 roku. Przed reformą gminy były subsydiowane z budżetu centralnego dotacjami *per capita*. Od 2013 roku system dofinansowania samorządów oparty został na kosztach działalności – rząd centralny przekazywał gminom dotacje w wysokości oszacowanych kosztów każdej prowadzonej aktywności⁹⁰. Ponadto samorządy lokalne zostały zmuszone do funkcjonowania w bardziej rygorystycznych ramach: nie mogły planować deficytu w rocznym budżecie; koszty dobrowolnych usług musiały być pokryte z ich własnego dochodu; trudniejsze stały się warunki emitowania obligacji i zaciągania kredytów – samorządy musiały, co do zasady, uzyskać pozwolenie od rządu centralnego na zaciągnięcie kredytów⁹¹ (przed reformą samorządy mogły się zadłużać do wysokości nie przekraczającej 70% podstawowych dochodów własnych⁹²). Państwowe transfery zostały przezna-

⁸⁸ A. Vigvári, *Is the Conflict Container...*, s. 58.

⁸⁹ A. Vigvári, *Is the Conflict Container...*, s. 55–56.

⁹⁰ Zgodnie z artykułem 34 ust. 1 Ustawy Zasadniczej Węgier „Samorząd terytorialny jest uprawniony do otrzymania wsparcia ze środków budżetowych stosownie do poniesionych nakładów na realizację zadań w wyznaczonych obszarach działalności”.

⁹¹ Zgodnie z artykułem 34 ust. 5 Ustawy zasadniczej Węgier: „Mając na względzie zachowanie równowagi budżetowej, ustawa może określić warunki zaciągania kredytu, jego wysokość oraz warunki podejmowania innych zobowiązań przez jednostkę samorządową, może też uzależnić to od zgody Rządu”. Szczegółowe zasady zaciągania pożyczek zostały ustanowione w ustawie nr CXCV z 2011 o ekonomicznej stabilności Węgier.

⁹² A. Czyż, *Samorząd terytorialny w Republice Węgier...*, s. 287.

zione na wyraźnie wskazane zadania i zostały zmniejszone – w 2013 roku były mniejsze niż połowa otrzymywanych przed reformą⁹³. Badania przeprowadzone przez Gábor Dobos wskazują, że samorządom trudno było spełnić jednocześnie dwa wymogi budżetowe (zrównoważenie i brak deficytów) oraz dostarczać więcej usług niż tylko obowiązkowe⁹⁴. Centralizacja zadań i stosowanie dotacji celowych, które zastąpiły wprowadzone w latach dziewięćdziesiątych granty blokowe (subwencje) ograniczyło rolę alternatywnych form świadczenia usług.

Po reformie większość dochodów węgierskich gmin pochodzi z transferów z budżetu państwa, natomiast podatki lokalne stanowią przeciętnie mniej niż jedną czwartą (22,5%) ich ogólnych dochodów⁹⁵. Zróżnicowanie dochodów podatkowych jest jednak ogromne, ponieważ zdolność ich generowania przez poszczególne węgierskie jednostki samorządowe różni się w zależności od ich wielkości i regionu. Dwadzieścia trzy miasta na prawach województwa generuje aż jedną trzecią podatków lokalnych. Obecnie prawie wszystkie dochody województw pochodzą z budżetu państwa. Władze województw nie mają jakiegokolwiek władzy podatkowej, nie spełniają zatem wymogu artykułu 9 EKSL⁹⁶. Najważniejszym podatkiem lokalnym jest lokalny podatek od biznesu (działalności gospodarczej), ale dochód z tego podatku jest wysoce nierównomierny wśród gmin węgierskich, ze względu na nierówne rozprzestrzenienie działalności gospodarczej w całym kraju.

Ostatnia poprawka do Konstytucji Republiki Węgierskiej (artykuł 12(2) obowiązującej do końca 2011 roku pozwoliła parlamentowi na znacjonalizowanie majątku samorządu lokalnego bez jakiegokolwiek kompensacji, jeśli ów majątek służył wykonywaniu zadań odebranych samorządowi. Ustawa zasadnicza Węgier w artykule 38(1) stwierdza, że: „Własność państwa i samorządów terytorialnych stanowi majątek narodowy”, a artykuł 32(6) stanowi, iż „Własność samorządów terytorialnych jest własnością publiczną, która służy wypełnianiu przez nie ich zadań statutowych”. Zgodnie z tymi przepisami, mienie samorządu lokalnego nie jest odrębne od mienia państwowego, ale jest uznawane jako mienie narodowe. Mienie samorządu nie jest już zatem chronione przed interwencjami centralnej legislacji. Podsumowując, zarówno samodzielność finansowa samorządów, jak i ochrona własności mienia samorządowego zostały osłabione nowymi regulacjami. Uzasadnieniem dla tych zmian była prewencja przed zadłużaniem się

⁹³ OECD, *Hungary: Reforming the State Territorial Administration*, Paris: OECD Publishing 2015, s. 81–96.

⁹⁴ G. Dobos, *Changing Local...*, s. 84, 88.

⁹⁵ OECD, *Public finances in Hungary*, [w:] *Government at a Glance: How Hungary Compares*, OECD Publishing Paris 2015, s. 38; OECD, *Hungary. Territorial organisation and sub-national government responsibilities*, OECD Publishing Paris 2015.

⁹⁶ Z. Szente, *Hungary [w:] Regionalisation trends in...*, s. 122–124.

samorządów i skuteczniejsze zarządzanie majątkiem narodowym⁹⁷. Według rządu, znaczące zwiększenie długu samorządów stanowiło poważne zagrożenie dla finansów publicznych i wymagało natychmiastowej konsolidacji. W latach 2011–2014 zdecydowana większość długów węgierskich gmin zostało przejętych przez państwo.

W Polsce, Konstytucja RP zagwarantowała jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1). Zmiany w zakresie zadań i kompetencji samorządu następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4). Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe (art. 167 ust. 2). Doprecyzowanie źródeł dochodów w ramach tych trzech kategorii zawiera ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowymi obligatoryjnymi źródłami dochodów własnych jednostek samorządowych są podatki i opłaty gminne oraz udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych. W 1993 roku udział dochodów własnych gmin wynosił blisko 50%. Utworzone w 1998 roku powiaty i województwa w znacznie większym zakresie zostały uzależnione od dochodów pochodzących z budżetu państwa. Udział dochodów własnych w ogólnych dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2007 roku, najlepszym dla wyników budżetów samorządowych, wyniósł 56,4% dochodów ogółem (udział dotacji 15,7%, a subwencji prawie 28%)⁹⁸. Większość transferów z budżetu państwa była subwencjami, a nie dotacjami, co oznacza mniejszy stopień kontrolowania ich wydatkowania przez władze państwa. W latach 2005–2011 nastąpiły liczne zmiany legislacyjne, które spowodowały zmniejszenie dochodów własnych samorządów⁹⁹. W 2010 roku przeciętny udział dochodów własnych spadł do poziomu 48,3%, a w 2017 wynosił 49,3%. Największy udział dochodów własnych w ogólnych dochodach mają gminy i miasta na prawach powiatu. W 2017 roku udział ten wynosił w gminach 43,2% (subwencja ogólna 24,4%); w miastach na prawach powiatu 61,5% (subwencja ogólna 18,9%), a w powiatach 35,8% (subwencja ogólna 40,4%)¹⁰⁰. Wśród dochodów własnych największe znaczenie mają udziały we wpływach z podatku

⁹⁷ I. Balázs, et al., *Local Self-Government in Hungary...*, s. 58, 61.

⁹⁸ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów...*

⁹⁹ T. Potkański, *Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej z perspektywy samorządu terytorialnego*, [w:] *Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2015, s. 96–97.

¹⁰⁰ Portal Samorządowy, *Dochody, wydatki, subwencje, nadwyżki. Oto jak kształtowały się budżety samorządów w 2017 r.*, 15 czerwca 2018 r., <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/dochody-wydatki-subwencje-nadwyzki-oto-jak-ksztaltowaly-sie-budzety-samorzadow-w-2017-r,109390.html> [10.06.2019].

dochodowego od osób fizycznych i podatku od osób prawnych. W zakresie tych udziałów samorządy nie mają jednak żadnego władztwa podatkowego.

Polskie gminy i miasta na prawach powiatu, jako jedyne spośród wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, dysponują tzw. ograniczonym władztwem podatkowym i tym samym mają najszersze uprawnienia do kształtowania wielkości swoich dochodów. Rola podatków lokalnych w katalogu dochodów własnych jest jednak niewielka. W 2001 roku udział podatków lokalnych w ogólnych dochodach gmin wynosił 18,2%, w 2014 roku około 17%, a obecnie stanowi nieco powyżej 20%. W Europie Środkowo-Wschodniej znaczenie lokalnych podatków jest relatywnie ograniczone, ponieważ lokalne budżety są w dużym stopniu oparte na udziałach w podatkach państwowych, których stawki są określone centralnie. W niektórych innych państwach regionu udział ten jest jeszcze mniejszy niż w Polsce¹⁰¹. Powiaty i województwa w znacznie większym zakresie są uzależnione od dochodów pochodzących z budżetu państwa. Najmniej korzystna jest sytuacja powiatów, słabość ich finansów odzwierciedla struktura dochodów. Pod koniec pierwszej dekady obecnego wieku transfery z budżetu państwa stanowiły ok. 70% ogółu dochodów powiatów, a tylko ok. 30% dochody własne¹⁰²; w 2017 roku dochody własne stanowiły niespełna 36%. Podsumowując, jednostki samorządu terytorialnego cechuje duże uzależnienie od transferów z budżetu państwa¹⁰³.

Dla oceny poziomu gwarancji samodzielności finansowej samorządu terytorialnego istotne są kryteria i przesłanki przyznawania transferów z budżetu państwa. Jeśli są one zobiektywizowane, poziom samodzielności finansowej jednostki jest wyższy¹⁰⁴. Znaczący tego zagadnienia twierdzą, że w Polsce brakuje ustawowo określonych konstrukcji prawnych o charakterze systemowym dla dotacji celowych. Brak precyzyjnych regulacji w zakresie podziału środków na realizację zadań zleconych w praktyce powoduje przekazanie uprawnień do ich ustalania na niższe szczeble administracji centralnej, co skutkuje częstymi zmianami w przyjętych kryteriach, a w konsekwencji wprowadza niestabilność i nieprzewidywalność w podziale dotacji¹⁰⁵. Badania wskazują, że dotacje celowe

¹⁰¹ P. Swianiewicz, *Political Business Cycle in Policies of Tariffs for Local Public Services: Comparison of Poland and Bulgaria*, Presented Papers from the 26th NISPAcee Annual Conference, May 24–26, 2018, Iasi.

¹⁰² Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów...*, s. 9.

¹⁰³ Tylko jednak w nielicznych państwach europejskich dochody własne mają dominujące znaczenie (Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria). W pozostałych przeważają różnego rodzaju transfery i udziały samorządów w podatkach centralnych. P. Swianiewicz, *Samorząd jako część państwa...*

¹⁰⁴ K. Żmuda-Matan, *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 19.

¹⁰⁵ K. Żmuda-Matan, *Formalne gwarancje dotacji...*, s. 27.

nie pokrywają rzeczywistych wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W przypadku subwencji ogólnej, problematycznym zagadnieniem jest wskazanie odpowiednich środków dla poszczególnych jednostek samorządowych z tego tytułu. Poważne zastrzeżenia wzbudza zwłaszcza sposób ustalania i redystrybucji części równoważącej subwencji ogólnej w gminach i powiatach, a przede wszystkim części regionalnej w województwach, będących klasycznym przykładem wyrównywania poziomu¹⁰⁶.

Pomimo konstytucyjnego wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w prawo do korzystania z dochodów publicznych i zapewnienia udziału w podatkach państwowych, odrębne przepisy prawa nie zapewniają wystarczających dochodów własnych. Obowiązujący obecnie system finansów samorządowych, choć oceniany jako spełniający swe podstawowe funkcje, posiada wiele wad, takich jak: zbyt niski udział dochodów własnych, niestabilność źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego, nierespektowanie zasady adekwatności dochodów i samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, czy ograniczona jawność i przejrzystość finansów samorządowych¹⁰⁷. W ciągu ostatnich kilkunastu lat władza centralna traktując samorząd terytorialny jako sposób na rozwiązanie trudności, przekazała mu wiele zadań publicznych, ale nie zapewniła odpowiednich dochodów. Obecny system finansów samorządu terytorialnego wymaga zatem zmian, które pozwoliłyby organom samorządu terytorialnego odpowiedzialnie i efektywnie wypełniać ich zadania¹⁰⁸.

W związku z tym, że w Polsce dochody samorządu terytorialnego przeważnie nie pokrywają wydatków, wiele jednostek samorządowych jest w stanie permanentnego akumulowania deficytu budżetowego. W konsekwencji, zadłużenie samorządów zwiększyło się aż trzykrotnie licząc od połowy lat dziewięćdziesiątych i w 2014 roku polski dług samorządowy w relacji do PKB był jednym z najwyższych w Europie Środkowo-Wschodniej (tabela 5)¹⁰⁹. Wiele polskich samorządów zbliżało się do dopuszczalnego poziomu zadłużenia (60% dochodów budżetu), a niektóre z nich przekroczyły ten limit. Nowa formuła zadłużania się jednostek samorządowych obowiązująca od 1 stycznia 2014 roku¹¹⁰ uzależniła

¹⁰⁶ E. Feret, *Konstytucyjne i inne ustawowe źródła funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – aspekty dochodowe w ujęciu przekrojowej ewolucji regulacji konstytucyjnych i ustawowych od 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 3, s. 29.

¹⁰⁷ Por. W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Ekspertyzy_BGK/Finanse_samorzadowe_po_25_latach_-_stan_i_rekomendacje/finanse_samorzadowe_7.pdf [1.03.2018].

¹⁰⁸ Szerzej: L. Patrzalek, *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3, s. 5–14.

¹⁰⁹ G. Medve-Bálint and D. Bohle, *Local Government Debt...*, s. 10.

¹¹⁰ Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240.

limit dopuszczalnego zadłużenia od faktycznej zdolności kredytowej (przede wszystkim od nadwyżki operacyjnej, wypracowanej w trzech latach poprzedzających rok budżetowy). W rezultacie, formuła ta ograniczyła możliwości zadłużania się samorządów.

W większości państw Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE istnieje trend w kierunku zwiększania zadłużenia samorządów (tab. 5). Wynika to z międzynarodowego kryzysu finansowego, który wpłynął na zmniejszenie transferów z budżetu centralnego do samorządów oraz konieczności współfinansowania projektów realizowanych w ramach europejskiej polityki spójności. Na Węgrzech, dług samorządowy w 2014 roku był minimalny, ponieważ, jak wspomniano, w latach 2011–2014 długi samorządów zostały przejęte przez państwo w ramach reformy systemu samorządowego. Badacze węgierscy zwrócili uwagę na słaby opór gmin węgierskich wobec reform znacząco ograniczających ich samodzielność i sugerowali, że prawdopodobnie bardziej dogodne było dla nich przejęcie długów przez rząd centralny niż walka o kompetencje¹¹¹.

Tabela 5. Wielkość długu samorządu terytorialnego jako procent PKB w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Lp.	Państwo	2005	2011	2014
1	Węgry	1,9	4,3	0,1
2	Polska	2,1	4,2	4,3
3	Republika Czeska	2,8	2,6	2,7
4	Republika Słowacka	2,3	2,4	2,2
5	Estonia	3,3	3,2	3,8
6	Łotwa	–	6,2	6,0
7	Litwa	0,8	1,8	2,1
8	Bułgaria	–	1,2	1,2
9	Rumunia	1,2	2,5	2,5
10	Chorwacja	–	1,3	1,7
11	Słowenia	0,7	1,9	2,1
12	UE 28	—	5,0	6,1

Źródło: opracowano na podstawie: Gergő Medve-Bálint and Dorothee Bohle, *Local Government Debt and EU Funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland*, Working Paper Series Nr 33, November 2016, s. 6, http://userpage.fuberlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_33.pdf [10.09.2018].

¹¹¹ I. Balász, I. Hoffman, *Can (Re)centralization be...*, s. 15.

Podsumowując, pod względem poziomu decentralizacji funkcjonalnej oba badane państwa w okresie pierwszych dwóch dekad funkcjonowania samorządu terytorialnego przybliżyły się do modelu północnoeuropejskiego. W obu państwach znacząca decentralizacja funkcjonalna nie została wsparta odpowiednią decentralizacją finansów publicznych i w obydwu przypadkach miały miejsce procesy recentralizacji, ale różna była skala tego zjawiska. Po 2010 roku węgierski samorząd terytorialny został istotnie ograniczony w zakresie swoich zadań i kompetencji, budżetu, mienia, pracowników i samodzielności. W rezultacie, oddalił się od modelu polskiego samorządu terytorialnego. Ze względu na poziom decentralizacji funkcjonalnej Węgry należą do najmniej zdecentralizowanych państw Europy Środkowo-Wschodniej (członków UE). Polska natomiast nadal pozostaje liderem decentralizacji w tej części kontynentu. Na podstawie opracowanego w 2015 roku indeksu lokalnej autonomii (*Local Autonomy Index* (LAI))¹¹² – międzynarodowy zespół ekspertów (Andreas Ladner, Nicolas Keuffer i Harald Baldersheim) zaliczył Węgry (obok Albanii, Słowenii, Ukrainy, Grecji i Wielkiej Brytanii) do grupy państw o średnio-niskim stopniu lokalnej autonomii (wartość indeksu 40–50), natomiast Polska znalazła się w grupie o szczególnie wysokim (najwyższym) stopniu lokalnej samorządności (wartość indeksu powyżej 70) – obok Szwajcarii, państw nordyckich i Niemiec¹¹³. Generalnie, w latach 1990–2014 autonomia lokalna zwiększała się, zwłaszcza w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Tempo zmian było różne w poszczególnych państwach. Po 2005 roku zarysowała się tendencja w kierunku większej centralizacji.

Sposób przeprowadzenia reform na Węgrzech po 2010 roku znacząco odbiegał od mechanizmów znanych w państwach demokratycznych. Wielu naukowców określa dzisiejsze Węgry jako autokrację czy nieliberalną demokrację, a nawet państwo mafijne. Jan-Werner Müller uważa, że reżim Viktora Orbána może być określany jako populizm, gdzie „anty-kapitalizm, kulturowy nacjona-

¹¹² A. Ladner, N. Keuffer and H. Baldersheim, *Local Autonomy Index for European countries (1990–2014). Release 1.0*, Brussels: European Commission 2015, s. 64–65. Indeks stanowi sumę jedenastu zmiennych odnoszących się do siedmiu wymiarów systemów samorządowych: autonomii prawnej (ochrony prawnej), autonomii organizacyjnej, zakresu polityki (zakresu faktycznie wykonywanych zadań), swobody politycznej (m.in. posiadanie generalnej kompetencji), autonomii finansowej, kontroli centralnej nad samorządem (nadzór oraz system transferów finansowych), relacji wertykalnych (wpływ gmin na decyzje podejmowane na wyższych szczeblach władz).

¹¹³ Pozostałe wyróżnione grupy to państwa: w których gminy posiadają średnio-wysoki stopień autonomii (wartość indeksu 60–70) – Lichtenstein, Włochy, Serbia, Francja, Bułgaria, Litwa, Republika Czeska, Austria i Estonia; o średnim stopniu lokalnej autonomii (wartość indeksu 50–60) – Republika Słowacji, Portugalia, Belgia, Holandia, Macedonia, Rumunia, Chorwacja, Luksemburg, Łotwa i Hiszpania; o najmniejszej autonomii lokalnej (wartość indeksu poniżej 40) – Cypr, Turcja, Malta, Mołdawia, Gruzja i Irlandia. A. Ladner, N. Keuffer and H. Baldersheim, *Local Autonomy Index...*, s. 69, 75.

lizm i autokratyczna polityka stają się ze sobą nierozwiązalnie powiązane”¹¹⁴. Organizacja Freedom House od 2015 roku zalicza Węgry do semi-skonsolidowanych demokracji (wcześniej do skonsolidowanych). Wskaźnik demokracji używany przez Freedom House (uwzględniający opinie dot. demokratycznego rządu na poziomie ogólnokrajowym, procedur wyborczych, społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych mediów, samorządu terytorialnego, niezależności sądownictwa, korupcji) pogorszył się między 2009 a 2018 rokiem o 1,42 punktu w skali siedmiocyfrowej, co świadczy, że przeprowadzona przez Viktora Orbána przebudowa państwa oddaliła Węgry od państw uznawanych za dojrzałe (pełne) demokracje. W odniesieniu do samorządu terytorialnego wskaźnik ten pogorszył się w tym czasie o 0,5 punktu, tj. najmniej w porównaniu do innych ocenianych sfer życia publicznego. Dla porównania, Polska w 2018 roku była zaliczana przez Freedom House do demokracji skonsolidowanych, ale wskaźnik demokracji pogorszył się w analogicznym okresie o 0,64 punktu. Pogorszenie to nastąpiło jednak w latach 2015–2018, a więc w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości. W odniesieniu do samorządu terytorialnego wskaźnik w tym samym czasie nie zmienił się i wynosił 2, ale w 2014 roku był lepszy o 0,5 punktu¹¹⁵.

¹¹⁴ J.W. Müller, *What is populism*, Philadelphia University of Pennsylvania Press 2016.

¹¹⁵ Freedom House, *Nations in Transit 2018: Hungary Country Profile*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/hungary> [1.06.2019]; Freedom House, *Nations in Transit 2018: Poland Country Profile*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/poland> [1.06.2019].

ROZDZIAŁ 3

Reformy zarządzania publicznego na Węgrzech i w Polsce

3.1. Główne paradygmaty reform

W ciągu ostatniego stulecia wykształciły się cztery główne modele zarządzania publicznego: weberowski, nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* (NPM)), współzrządzenie publiczne (*Public Governance*) oraz neoweberyzm (*New-Weberian State*). Przedstawienie ich zarysu pozwoli na lepsze zrozumienie reform węgierskiego i polskiego samorządu terytorialnego.

W weberowskim modelu administracji publicznej organizacje są hierarchiczne, urzędnicy publiczni są rekrutowani na podstawie kwalifikacji i istnieje wyraźne oddzielenie sfery publicznej od prywatnej. Zadaniem administracji jest wykonywanie ustaw w sposób fachowy, rzetelny i zgodny z prawem. Tradycyjne rozumienie zarządzania publicznego opierało się na dychotomii pomiędzy polityką i administracją. Najważniejszym zadaniem samorządu terytorialnego jako części państwa dobrobytu (*welfare state*) było dostarczanie usług. Samorządy w wielu państwach – przede wszystkim skandynawskich i północnoeuropejskich – przejęły wiele zadań z zakresu polityki społecznej. Eksperci-urzędnicy i politycy określali precyzyjnie potrzeby danej społeczności lokalnej. Ten sposób rozumienia administracji publicznej zaczął zmieniać się w okresie powojennym wraz z ekspansją państwa dobrobytu i zwiększającą się liczbą i złożonością jego funkcji. Z powodu kryzysu gospodarczego w latach siedemdziesiątych XX wieku pogorszeniu uległy usługi świadczone przez samorząd terytorialny. Obywatele zaczęli dostrzegać niesprawność i nieefektywność administracji. By poprawić efektywność zastosowano narzędzia właściwe ekonomii. W rynku bowiem zaczęto upatrywać niezawodnego mechanizmu rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb zbiorowych.

W latach osiemdziesiątych XX wieku zostały wprowadzone reformy inspirowane koncepcją nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* (NPM)). W Europie Środkowo-Wschodniej szczytowa popularność tego para-

dygmatu przypadła na początkową fazę transformacji ustrojowej i był on przyjmowany z dużym entuzjazmem. Wspólną podstawą reform inspirowanych nowym zarządzaniem publicznym jest sektor prywatny i jego zorientowane na rynek zasady organizacyjne i operacyjne. Ich zastosowanie w sektorze publicznym miało być środkiem zaradczym na niepowodzenia administracji publicznej. Głównym celem nowego zarządzania publicznego jest poprawa gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego oraz wzrost jakości świadczonych usług¹. Okres dominacji paradygmatu nowego zarządzania publicznego charakteryzował się przekonaniem o wyższej efektywności sektora prywatnego nad publicznym i zbawiennym wpływie mechanizmów konkurencji rynkowej w usługach publicznych. Prowadziło to do prywatyzacji części usług publicznych i tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych. Ważną ideą NPM jest wyraźny rozdział polityki od administracji. Politycy powinni koncentrować się na określaniu celów politycznych i kontrolowaniu faktycznie osiągniętych rezultatów oraz urzędników, którzy powinni mieć swobodę w wyborze odpowiedniego (efektywnego i skutecznego) sposobu implementacji programów politycznych. Reformy neoliberalne przekształciły model zarządzania określany jako *principal-agent* (gdzie mocodawcą (zlecniodawcą) było państwo a agentami władze lokalne) na decentralizacyjny. Decentralizacja w koncepcji nowego zarządzania publicznego stała się jednym z narzędzi podnoszenia wydajności administracji².

Według Hellmuta Wollmanna, w wariancie NPM osadzonym w dyskursie neoliberalnej polityki, uwaga kieruje się w stronę zmniejszenia sektora publicznego oraz w stronę „szczupłego państwa” (*lean state*), poprzez zastosowanie prywatyzacji, outsourcingu i urynkowienia³. W wyniku wdrażania tego paradygmatu pojawiły się sieci aktorów dostarczających usługi publiczne i zasadniczo funkcjonujące poza bezpośrednią kontrolą władzy publicznej. Obserwatorzy wskazywali na niezamierzone i często negatywne efekty reform NPM, takie jak zwiększenie fragmentacji administracji publicznej, problemy z koordynacją, erozję spójności społecznej, osłabienie etosu służb publicznych⁴, nierówny dostęp do usług publicznych, zastępowanie monopolii państwowych prywatnymi, brak poprawy

¹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2007, s. 29.

² W Polsce i na Węgrzech oraz w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej reformy decentralizacyjne były inspirowane nie tylko względami sprawności administracji, ale również dążeniem do demokratyzacji administracji i realizacji zasady pomocniczości.

³ H. Wollmann, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations*, “Local Government Studies” 2004, vol. 30, nr 4, s. 641–642.

⁴ S. Van de Walle, G. Hammerschmid, R. Andrews and P. Bezes, *Introduction: public administration reforms in Europe*, [w:] *Public Administration Reforms in Europe. The View from*

jakości usług i obniżki ich kosztów. W wyniku procesów radykalnej prywatyzacji, deregulacji i decentralizacji, państwo (rząd) zostało pozbawione instrumentów do rozwiązywania wielu problemów i straciło społeczne zaufanie. Doświadczenia pokazały, że rynek nie może funkcjonować bez silnego i sprawnego państwa wypełniającego funkcje regulatora, koordynatora, stratega i korektora ułomności rynku⁵. Pojawił się sprzeciw – szczególnie na szczeblu lokalnym i regionalnym – wobec prowadzenia reform w duchu nowego zarządzania publicznego. W 2005 roku widoczny był już odwrót od tej koncepcji⁶ i zaczęto wskazywać na znaczenie administracji publicznej⁷. Krytykę neoliberalnych dogmatów zaostrzył międzynarodowy kryzys gospodarczy z 2008 roku. Z tego względu, decentralizacja i prywatyzacja wcześniej wspierane przez NPM zostały spowolnione w Europie.

Reformy inspirowane koncepcją NPM mogą być postrzegane jako zwiastuny dla wyłonienia się koncepcji *governance* w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Reformy rynkowe i korporacyjne zarządzanie sfragmentowały system świadczenia usług i stworzyły presję na organizacje, aby współpracowały w zapewnieniu usług. Usytuowanie instytucji publicznych jako aktorów uczestniczących w grze rynkowej obok innych aktorów na tych samych prawach stworzyło przesłanki do późniejszego kształtowania się sieci decyzyjnych. Na początku nowego tysiąclecia nastąpiło przesunięcie w kierunku innego zestawu idei odnośnie zarządzania lokalnymi usługami publicznymi. Gerry Stoker nazwał tę wizję sieciowym współrządzeniem wspólnotą (*networked community governance*), która wyznacza nową rolę dla samorządu terytorialnego jako koordynatora mającego na celu łączenie i sterowanie skomplikowanymi procesami⁸.

Governance wymaga poszerzenia zakresu i mechanizmów partycypacji oraz zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kreowaniu i implementacji polityki publicznej. Partnerskie współdziałanie umożliwia wykorzystanie wiedzy, umiejętności i zasobów będących w posiadaniu wielu różnych aktorów. Celem partnerstw jest też zaktywizowanie społeczności lokalnych w celu rozwiązywania przez nie ich własnych problemów. Jak zauważył Hellmut Wollmann, organiza-

the Top, red. G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews and P. Bezès, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar 2016, s. 2.

⁵ D. Sześciło, *Wprowadzenie*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa: Wydawca Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 2014, s. 17.

⁶ Krytyka nowego zarządzania publicznego nie oznacza zupełnej klęski tej metody zarządzania.

⁷ P. Kopyciński, *Neoweberyzm (neo-Weberian state) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 3(37), s. 27.

⁸ G. Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2004, s. 15 i n.

cje obywatelskie i obywatele dodają kolejny wymiar „pluralizacji” do istniejących już sieci aktorów i nadal wzmacniają odśrodkową dynamikę na zewnątrz rządu. Służą one wypełnieniu deficytu w istniejącej strukturze świadczenia usług i w pewnym stopniu – są reminiscencją dziewiętnastowiecznej „społecznej wspólnoty”, ponownie przyjmując odpowiedzialność za zapewnienie niektórych usług publicznych⁹. Przed władzami samorządowymi stało wyzwanie tworzenia warunków do współdziałania i wypracowania metod koordynacji interesów różnych grup społecznych.

Reformy samorządu terytorialnego prowadzone w wielu państwach według założeń koncepcji *governance* ujawniły rozdźwięk między teorią a rzeczywistością społeczną. Badania wykazały brak przekonujących dowodów na pozytywne efekty wdrażania *governance* zarówno w sferze świadczenia usług, jak i dla demokratycznej odnowy¹⁰. W efekcie pozostaje otwartą kwestia skuteczności wykorzystywania mechanizmów partycypacyjnych do realnej zmiany. W państwach post-socjalistycznych, zarówno NPM jak i *governance* zostały chętnie zaakceptowane, przynajmniej w warstwie deklaratoryjnej, lecz słabość rynku i społeczeństwa obywatelskiego, ale także instytucji publicznych nie pozwoliły na pełne wdrożenie tych koncepcji¹¹.

Po okresie ograniczania państwa na rzecz wolnego rynku i społecznych aktorów pojawiła się koncepcja neoweberyzmu (państwa neoweberskiego), postulująca ponowne wzmocnienie zdolności sprawczej i sterującej państwa. Neoweberski model zarządzania publicznego łączy elementy modelu weberskiego (centralizacja władzy, hierarchia, bezstronność, legalność, polityczna neutralność, profesjonalizm) i szereg elementów zaczerpniętych z NPM i *governance* (większa skuteczność i efektywność, wysoka jakość usług publicznych, orientacja na wyniki, profesjonalne zarządzanie, wzmocnienie wrażliwości na potrzeby obywateli, konsultacje publiczne i bezpośrednie zaangażowanie obywateli). Metody stosowane w sektorze prywatnym mogą odgrywać rolę subsydiarną, ale państwo pozostaje najważniejszym aktorem z jego własnymi zasadami, metodami i kulturą. Twórcy koncepcji administracji neoweberskiej – przede wszystkim Christopher Pollitt i Geert Bouckaert – przekonują do reafirmacji roli państwa i nie odrzucania go *a priori* jako efektywnego dostarczy-

⁹ H. Wollmann, *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Provision – And Reverse?*, [w:] *Public and Social Services in Europe*, red. H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou, Palgrave Macmillan 2016, s. 330–332.

¹⁰ L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Toruń: Europejskie Centrum Edukacyjne 2012, s. 156–157.

¹¹ A. Pawłowska, *Czynniki i trajektorie zmian administracji i polityk publicznych*, [w:] *Państwo w czasach zmiany*, red. M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej 2018, s. 49.

ciela usług publicznych¹². Podejście neoweberowskie dostrzega istniejące nadal szerokie możliwości przywrócenia państwu jego silnej pozycji w relacjach z sektorem rynkowym i społecznym¹³. Neoweberyzm oznacza wzmożoną aktywność administracji publicznej na każdym poziomie, przede wszystkim administracji centralnej. Następuje powrót do modelu, gdzie podejmowanie decyzji odbywa się w sposób imperatywny a nie interaktywny, pomimo że nie rezygnuje się całkiem z partycypacji obywateli¹⁴.

Chociaż nacjonalizację zarządzania usługami publicznymi można było zaobserwować już na początku obecnego stulecia (reforma ochrony zdrowia w państwach nordyckich), to jej znaczenie zwiększyło się od czasu międzynarodowego kryzysu finansowego z końca pierwszej dekady XXI wieku. Kryzys ten uświadomił negatywne konsekwencje nadmiernie zderegulowanego systemu polityczno-gospodarczego. Coraz częściej pojawiały się wezwania o regulację rynku przez państwo a nawet renacjonalizację czy rekomunalizację sprywatyzowanych zadań i działalności¹⁵. Najprawdopodobniej najsilniejsza nacjonalizacja miała miejsce na Węgrzech. Tiina Randma-Liiv zauważyła, że paradygmat neoweberowskiego państwa może być właściwym rozwiązaniem dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jej zdaniem, przyczyną częściowego niepowodzenia we wdrażaniu NPM i *governance* w państwach postsocjalistycznych był brak sprawnie funkcjonującej, opartej o zasady weberowskie administracji. Zdaniem autorki, dopiero posiadając weberowskie fundamenty można stopniowo rozpocząć modernizację administracji publicznej¹⁶.

Koncepcja neoweberowskiego państwa jest odpowiedzią na problemy wynikające z osłabiania roli państwa. Sytuacja ta wynika nie tylko z procesów decentralizacji, wprowadzenia reform w duchu nowego zarządzania publicznego i *governance*, ale także z postępującej globalizacji, wzrostu znaczenia korporacji międzynarodowych i powstania ponadnarodowych podmiotów takich jak UE¹⁷. W poszczególnych grupach państw (anglosaskich, Europy kontynental-

¹² C. Pollit and G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and Neo-Weberian State*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press 2011.

¹³ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, s. 132.

¹⁴ M. Kudłacz, *Neoweberyzm jako nowy model zarządzania rozwojem metropolii w warunkach zglobalizowanej gospodarki*, [w:] *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, red. M. Ćwiklicki, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej 2015, s. 163–165.

¹⁵ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 173.

¹⁶ T. Randma-Liiv, *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*, "The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy" Winter 2008/2009, Special Issue, vol. 1, nr 2, s. 79.

¹⁷ M. Oramus, *Neoweberowskie państwo w kontekście...*, s. 45–46.

nej, północnej, południowej) nie funkcjonuje jednak tylko jeden model zarządzania publicznego, lecz współistnieją różne modele (model hybrydowy)¹⁸. Nie ma bowiem jednego uniwersalnego modelu dla różnych państwowych tradycji administracyjnych, kultur czy specyficznych okoliczności narodowych. Dlatego też, znacznie lepszym rozwiązaniem wydaje się być stosowanie różnych modeli w odmiennych kontekstach. Problemem jest to, że współczesne modele zarządzania publicznego są nadmiernie idealistyczne i zbyt ogólne lub częściowe oraz nie dają wskazówek odnośnie do tego, w jakich warunkach któryś z nich będzie efektywny¹⁹. Problemem jest również błędne przekonanie, że kolejne reformy uzdrowią cały system. Wprowadzając nowe metody dostarczania usług publicznych, administracja tworzy nowe problemy, które musi rozwiązać. Część państw powraca do tradycyjnego modelu zarządzania publicznego. Prawdopodobnie w najbliższych latach podejście neoweberowskie będzie rozpatrywane jako alternatywny mechanizm koordynacji. Zgodzić się jednak należy z Grzegorzem Rydlewskim, że obecny proces zmian „uniemożliwia sformułowanie jednoznacznych tez dotyczących paradygmatu rządzenia, które zachowałyby swoją wartość poznawczą i metodologiczną w perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat”²⁰. Przyszłość rządzenia pozostaje zatem w dużej mierze kwestią otwartą.

Tabela 6 ilustruje zmiany zachodzące w sektorze publicznym w wybranych państwach europejskich, odzwierciedlone udziałem wydatków publicznych w PKB. Z danych zawartych w tabeli można zauważyć pewne znaczące trendy. Po pierwsze, pomiędzy 1995 a 2000 rokiem wydatki publiczne zmniejszyły się w relacji do PKB w zdecydowanej większości państw, prawdopodobnie w wyniku wdrażania instrumentów *New Public Management*. Następnie trend się odwrócił, bowiem w 2009 roku wydatki publiczne zwiększyły się w większości państw, z pewnością odzwierciedlając zmienioną (post-NPM) koncepcję państwa i porzucając koncepcję „ograniczonego państwa”. Od 2009 roku jednak, trend ponownie się zmienił – we wszystkich państwach (z wyjątkiem Słowacji i Szwecji) wydatki publiczne zmniejszyły się, w niektórych przypadkach znacząco (Wielka Brytania, Litwa, Estonia). W tym przypadku znaczenie miał kryzys ekonomiczny, który rozpoczął się w 2008 roku. Po drugie, na Węgrzech wydatki publiczne we

¹⁸ M. Ropret, A. Aristovnik, *Public governance models: A systematic review of 30 years' research*, Paper/Speech Details of Conference Program for the 26th NISPAcee Annual Conference, Iasi, 2018, http://www.nispa.org/conf_paper_details2018.php?cid=26&p=4165&pid=8308 [1.10.2018].

¹⁹ M. Ropret, A. Aristovnik, P. Kovač, *A Content Analysis of the Rule of Law within Public Governance Models: Old vs. New EU Member States*, „The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy” Winter 2018/2019, vol. XI, nr 2, s. 130.

²⁰ G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian (Studium politologiczne)*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa 2009, s. 167.

wszystkich latach były znacząco wyższe od przeciętnych w państwach OECD, natomiast w Polsce były bardzo zbliżone do średniej w krajach OECD.

Tabela 6. Udział wydatków publicznych w PKB w wybranych państwach europejskich (w %)

Lp.	Państwo	1995	2000	2009	2016
1	Węgry	55,59	46,76	50,6	47,5
2	Polska	47,70	41,08	44,9	41,3
3	Republika Słowacka	48,70	52,14	44,1	41,6
4	Republika Czeska	54,5	41,82	43,6	39,9
5	Estonia	–	–	46,1	40,4
6	Litwa	–	–	43,7	36,3
7	Francja	54,44	51,64	56,9	56,5
8	Włochy	52,51	46,18	51,2	49,6
9	Szwecja	65,10	55,09	53,1	50,00
10	Wielka Brytania	43,90	39,05	47,9	42,1
11	Niemcy	54,77	45,11	47,6	44,3
12	OECD – 32	–	41,94	44,2	40,9 (2015)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

3.2. Prywatyzacja i rekomunalizacja

Reformy inspirowane NPM wprowadzane były między innymi przez prywatyzację funkcjonalną (transfer zadań do podmiotów komercyjnych i organizacji pozarządowych) oraz prywatyzację organizacyjną, polegającą na zmianie statusu prawnego oraz własnościowego publicznych przedsiębiorstw i instytucji. Prywatyzacja jest uznawana za typ decentralizacji, odpowiedzialność państwa (samorządu) zostaje przeniesiona na podmioty prywatne. Zarówno w Polsce jak i na Węgrzech w okresie socjalistycznym usługi publiczne dostarczane były przez sektor państwowy – sporą rolę odgrywały tu, podporządkowane hierarchicznie władzom centralnym, terenowe organy administracji państwowej. Państwo miało monopol na dostawę usług użyteczności publicznej. W wyniku transformacji ustrojowej w obu państwach usługi te (woda, kanalizacja, transport publiczny, etc.) zostały przekazane w 1990 roku samorządom lokalnym. Jednocześnie przekazano im własność odpowiednich instytucji.

Na Węgrzech w celu dostarczenia usług publicznych, zwłaszcza wody, kanalizacji i ogrzewania, gminy wykorzystywały gminne instytucje budżetowe, a także

zlecały zadania własnym przedsiębiorstwom. Pod wpływem koncepcji NPM oraz rosnącej presji finansowej gminy zaczęły sprzedawać obiekty użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa prywatnym inwestorom. Odnosi się to m.in. do miejskich zakładów sektora wodnego i spółek z branży elektryczności²¹. Wiele gmin zaczęło tworzyć przedsiębiorstwa publiczno-prywatne (PPP)²². Większość przedsiębiorstw będących w posiadaniu województwa została również sprzedana prywatnym inwestorom. Na Węgrzech istniała tendencja sprzedawania publicznych przedsiębiorstw zachodnioeuropejskim firmom monopolistycznym. Jak twierdzi Tamás M. Horváth, przyczyną prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych było, po pierwsze, przekonanie o większej efektywności prywatnych firm niż publicznych. Po drugie, ich wartość (cena) wzrosła w wyniku stosowania procedur przetargowych, co było istotne w sytuacji budżetowych ograniczeń gmin. Po trzecie, duże zachodnioeuropejskie przedsiębiorstwa były gotowe do wejścia na nowo otwarty rynek we wschodniej części Europy²³. Nie bez znaczenia były też naciski na urynkowanie i konkurencję ze strony liberalizacyjnej polityki Unii Europejskiej.

Węgierskie gminy zaczęły również zlecać wykonywanie usług publicznych zewnętrznym dostawcom w większym stopniu niż w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej²⁴. Przykładowo, samorządowe spółki wodociągowe zlecały dostawę wody prywatnym, a zwłaszcza zagranicznym firmom. Transfer zadań do podmiotów zewnętrznych na poziomie lokalnym nastąpił również w opiece zdrowotnej, usługach kulturalnych (np. biblioteki) czy usługach społecznych. W rezultacie, rozszerzył się zakres usług świadczonych przez szybko rozwijający się sektor organizacji pozarządowych, a także kościoły i prywatne organizacje charytatywne. Kontrakty z zewnętrznymi dostawcami usług były często zawierane po przeprowadzeniu przetargów konkurencyjnych. Jak podkreślają Sabine Kuhlmann i Hellmut Wollmann, kontraktowanie usług i funkcjonalna prywatyzacja były szeroko rozpowszechnionymi strategiami na Węgrzech²⁵.

Działania podejmowane na Węgrzech po 1990 roku w celu rozwoju gospodarczego nie przyniosły zadowalających wyników. Ponadto kryzys ekonomiczny mocno uderzył w Węgry i państwo zostało zmuszone do przededefiniowania jego struktury rozwoju. W latach 2005–2006 ograniczone zostały wydatki na usługi społeczne. Zgodnie z dyrektywami państwa, kontrakty na świadczenie usług

²¹ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 188.

²² Dexia, *Sub-national Governments in the European Union. Organization, Responsibilities and Finance*, Paris: Dexia 2008, s. 369.

²³ T.M. Horváth, *From Municipalisation to...*, s. 189.

²⁴ OECD, *Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris: OECD 2008, s. 29.

²⁵ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 198–199.

publicznych otrzymywały instytucje budżetowe kosztem organizacji pozarządowych i podmiotów komercyjnych. Od 2010 roku wyraźnie widoczny był trend w kierunku większej kontroli publicznej nad usługami. Większe gminy, a następnie rząd centralny zaczęły odkupywać udziały w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach dostarczających usługi publiczne. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zostały znacjonalizowane (przejęte od samorządów lokalnych i zagranicznych inwestorów). Jednocześnie pojawił się „insourcing”, zamiast wcześniej powszechnie preferowanego outsourcingu. Tęgo rodzaju zmiany w sposobie dostarczania usług publicznych miały miejsce również w innych państwach Europy, ale na Węgrzech prawne uwarunkowania i działania zmieniły się w sposób bardziej radykalny²⁶.

Główną cechą trendu po 2010 roku był sprzeciw rządu wobec prywatyzacji postrzeganej jako prowadzącej do nadmiernie wygórowanych cen usług. Badania przeprowadzone w latach 2012–2013 wykazały, że nie tylko rząd, ale również radni węgierscy wyrażali silną niechęć wobec prywatyzacji, podczas gdy polscy radni w większości byli pozytywnie nastawieni wobec niej, co wskazuje na całkowicie odmienne w owym czasie podejście do reform NPM w obu państwach²⁷. Węgierska władza centralna odnosiła się również sceptycznie do partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) jako formy realizacji inwestycji publicznych. Rząd silnie ingerował w procesy rynkowe. Dostawcy usług użyteczności publicznej (elektryczność, gaz, gospodarka odpadami, dostarczanie ciepła) zostali zobowiązani do obniżenia cen dla użytkowników i nałożono na nich podatek pobierany centralnie. Bezpośrednia regulacja opłat za usługi użyteczności publicznych doprowadziła do przeciętnej obniżki stawek o 25%. W celu bardziej efektywnego zarządzania usługami wodnymi agencje wodne mogą obecnie dostarczać usługi dla populacji składającej się co najmniej z 50 tysięcy osób. Nowo budowana infrastruktura musiała stać się własnością państwa lub gmin, chociaż prywatne przedsiębiorstwa mogły nadal dostarczać usługi. W celu uzyskania większej bezpośredniej władzy nad działalnością służb publicznych w węgierskich miastach pojawił się trend polegający na tworzeniu holdingów municypalnych²⁸. Węgierscy badacze przewidywali, że nacjonalizacja usług dostarczanych przed reformą przez samorządy lokalne lub sektor prywatny będzie kontynuowana nie tylko w infrastrukturze komunalnej, ale i w polityce społecznej²⁹. W konsekwencji wprowadzenia po 2010 roku reformy węgierskiej administracji publicznej ogra-

²⁶ T.M. Horváth, *From Municipalisation to Centralism...*, s. 190–191.

²⁷ H. Heinelt and M.-Ch. Krapp, *Perceptions of New Public Management reforms*, [w:] *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe*, red. X. Bertrana, B. Egner and H. Heinelt, Abingdon-New York: Routledge 2016, s. 36.

²⁸ T.M. Horváth, *From Municipalisation to...*, s. 194.

²⁹ I.P. Kovács, *Regionalism in Hungary...*, s. 18.

niczona została rola aktorów nie-państwowych. Udział produkcji dóbr i usług publicznych zlecanych zewnętrznym podmiotom zmniejszył się pomiędzy 2007 a 2012 rokiem o 0,7% PKB i wynosił w 2012 roku 2,3% PKB, natomiast w Polsce udział ten zwiększył się w tym czasie o 0,2% PKB i stanowił wartość zbliżoną do węgierskiej – 2,2% PKB. W obu państwach wskaźnik ten był niższy niż przeciętna w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (3,9% PKB)³⁰, gdzie w tym okresie nastąpiło zwiększenie roli aktorów nie-państwowych w dostarczaniu usług publicznych.

Zmiany na Węgrzech są określane jako rozwijanie nowego modelu demokracji lokalnej, który nie jest już oparty na neoliberalnej koncepcji państwa czy zasadach NPM, lecz na modelu neoweberowskiego państwa, w którym dominującą rolę w prowadzeniu spraw publicznych odgrywają organy państwa. Większość rezultatów decentralizacji wprowadzonej w okresie transformacji została wyeliminowana³¹. System samorządu stał się ekstremalnie scentralizowany.

W Polsce, początkowo gminy najczęściej wybierały własną produkcję usług przez wydziały urzędów gminnych. Z upływem czasu zakres sposobów świadczenia usług uległ rozszerzeniu. Przedsiębiorstwa dostarczające usługi zmonopolizowane przez gminy takie jak woda, kanalizacja, ogrzewanie były, podobnie jak na Węgrzech, zazwyczaj przekształcane w gminne instytucje budżetowe lub gminne spółki kapitałowe. Zapewnieniem takich usług jak przedszkola, szkoły czy domy opieki społecznej zajmowały się jednostki budżetowe nieposiadające osobowości prawnej i pokrywające swoje wydatki bezpośrednio z budżetu samorządu. Usługi takie jak sprzątanie ulic, utrzymywanie terenów zielonych czy usługi pogrzebowe były natomiast znacznie częściej prywatyzowane. Powstawały również nowe podmioty w celu świadczenia usług komunalnych (zarówno publiczne jak i prywatne). Rola prywatnych dostawców nie była duża, gdyż znaczna ich część była bardzo małymi firmami³².

Na początku nowego tysiąclecia ustanowiony został nowy system dostarczania usług. Polska znajdowała się pod wpływem neoliberalnych doktryn ekonomicznych, preferowane więc były rozwiązania rynkowe w samorządzie terytorialnym. Wiele spółek komunalnych dostarczających ogrzewanie zostało sprywatyzowanych. W 2014 roku spośród 349 przedsiębiorstw ciepłowniczych koncesjonowanych – 128 należało do sektora prywatnego, a 219 było własnością sektora publicznego, w tym 204 stanowiło własność gmin. Branża ciepłownicza to najbardziej skomercjalizowana i jednocześnie najbardziej sprywatyzowana dziedzina gospodarki komunalnej. Ceny za energię i ogrzewanie są kontrolowane przez

³⁰ OECD, *OECD National Accounts Statistics*, Paris: OECD Publishing 2014.

³¹ T.M. Horváth, *From Municipalisation to...*, s. 193.

³² P. Swianiewicz, *Poland: a time of transition*, [w:] *Comparing local governance. Trends and developments*, red. B. Denters and L.E. Rose, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2005, s. 110.

władze państwowe – przedsiębiorstwa ciepłownicze jako podmioty koncesjonowane mają obowiązek przedstawiania taryf do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki³³. W 2010 roku przynajmniej 10% było własnością firm zagranicznych.

Inaczej niż w przypadku przedsiębiorstw ciepłowniczych, prywatyzacja spółek wodociągowych nie jest w Polsce popularna. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2015 roku spośród ogólnej liczby przedsiębiorców zajmujących się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody (1843 podmioty) najwięcej zorganizowanych było w formie spółek prawa handlowego (38,14%) oraz samorządowych zakładów budżetowych (30,28%)³⁴. W zdecydowanej większości przypadków wyłącznym lub większościowym właścicielem spółek wodociągowych były gminy. Spółki z udziałem kapitału zagranicznego stanowiły niecały 1% wszystkich przedsiębiorstw wodociągowych. W kilku miastach powierzono operowanie na majątku wodociągowym spółce z kapitałem prywatnym. Na przykład, w Gdańsku już w 1992 roku została utworzona spółka akcyjna, której udziałowcami stało się miasto Gdańsk (49%) oraz francuska spółka (51%). Kontrakt został zawarty na 30 lat. W Katowicach zaopatrzenie w wodę zapewnia Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów S.A. Akcjonariuszami spółki w około 80% jest województwo śląskie, a w prawie 20% pozostali akcjonariusze (osoby fizyczne i osoby prawne). Inne największe miasta mają 100% udziałów w spółkach wodociągowych. W niektórych średnich miastach, np. w Dąbrowie Górniczej i Tarnowskich Górach, doszło do częściowej prywatyzacji spółek wodociągowych. Należy jednak zaznaczyć, że prywatyzacja spółek wodociągowych w Polsce ma marginalny charakter w stosunku do całości rynku wodociągowego w kraju³⁵.

Usługi transportu publicznego po 1990 roku były zazwyczaj wykonywane przez gminne instytucje budżetowe lub spółki kapitałowe. W 2010 roku uchwalona została ustawa³⁶, według której nastąpiło rozdzielenie funkcji organizatora (gminy i ich związki) od operatora. Operatorem jest samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług. Rynek został otwarty dla wolnej konku-

³³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, Dz.U. Nr 194, poz. 1291).

³⁴ GUS, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2015*, Warszawa: GUS 2015.

³⁵ Odpowiedź Ministra Środowiska na interpelację poselską z dnia 31.05.2016 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/323A0944/%24FILE/i02569-o1.pdf> [2.11.2018].

³⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.

rencji, ale wiele gmin nadało własnym spółkom status wewnętrznego operatora na okres przejściowy (zazwyczaj 15 lat). W wielu dużych miastach operatorem są wyłącznie spółki komunalne³⁷. Gminne spółki mogą zatem przez pewien okres pozostać monopolistami w zakresie tych usług. Zagraniczni inwestorzy nie stali się ważnymi graczami na rynku lokalnych usług transportowych³⁸.

Inna sytuacja jest w obszarze gospodarki odpadami. Gminy po 1990 roku zdecydowanie śmieiej przekształcały zakłady budżetowe w spółki prawa handlowego, które następnie prywatyzowały w całości, bądź dopuszczały do nich inwestorów prywatnych. Powstało też wiele innych prywatnych spółek zbiórki odpadów tworzących rynek konkurencyjny, zwłaszcza w dużych miastach. W mniejszych miastach istniał zwykle jeden gminny podmiot (instytucja budżetowa lub spółka z o.o.). W celu sprostania unijnym przepisom od lipca 2013 roku gminy przejęły odpowiedzialność za zbórkę odpadów od gospodarstw domowych. Według nowego systemu gminy zostały zobowiązane do zawarcia kontraktu z gminnymi i prywatnymi spółkami w drodze konkurencyjnych przetargów. Zniknąć miały nielegalne składowiska, a poziomem odzysku surowców Polska miała dogónić rozwinięte państwa Europy. Tych założeń nie udało się wypełnić wszystkim gminom. Reforma gospodarki odpadami jest przedmiotem krytyki ze strony prywatnych firm, właścicieli nieruchomości i obywateli³⁹.

W sferze usług zdrowotnych nastąpił intensywny rozwój wielu medycznych praktyk prywatnych, aptek i klinik. Zaplanowana została komercjalizacja i częściowa prywatyzacja publicznych szpitali, ale postępowała w umiarkowanym tempie. W 2016 roku prawnie ograniczono prywatyzację placówek ochrony zdrowia. Wprowadzono zakaz zbywania akcji albo udziałów w spółkach kapitałowych Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, jeśli w wyniku zbycia podmioty te utraciłyby większościowy pakiet akcji albo udziałów⁴⁰. Osobiste usługi socjalne, takie jak prowadzenie domów opieki społecznej dla osób starszych i niepełnosprawnych są przeważnie prowadzone przez samorządy, ale w znaczącym zakresie również przez kościół katolicki czy inne organizacje religijne, a także organizacje pozarządowe i prywatne osoby⁴¹. Organizacje pozarzą-

³⁷ K. Wąsowicz, *Efektywność przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu publicznego*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2018, s. 138–144.

³⁸ Ł. Mikuła and M. Walaszek, *The Evolution of Local Public Service provision in Poland*, [w:] *Public and Social Services in Europe*, red. H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2016, s. 175–176.

³⁹ Ł. Mikuła and M. Walaszek, *The Evolution of Local...*, s. 176–177.

⁴⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 960.

⁴¹ Ł. Mikuła and M. Walaszek, *The Evolution of Local...*, s. 181.

dowe odgrywają coraz większą rolę w zakresie świadczenia usług społecznych. Po 1990 roku nastąpił w Polsce, podobnie jak na Węgrzech, dynamiczny rozwój organizacji pozarządowych, których celem było uzupełnienie a nawet zastąpienie instytucji państwowych (samorządowych).

W ostatnich kilku latach coraz więcej polskich jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza dużych miast, realizuje zadania w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)⁴². Rosnące zadłużenie samorządów, presja rządu do jego ograniczenia, a także możliwość skorzystania ze środków unijnych dodatkowo motywują władze samorządowe do poszukiwania alternatywnych form finansowania inwestycji publicznych⁴³. W latach 2009–2016 zrealizowanych zostało 113 umów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Najwięcej tych umów dotyczyło zarządzania obiektami turystycznymi i sportowymi, infrastruktury transportowej i gospodarki wodno-ściekowej. Najdroższym projektem PPP była budowa nowoczesnej spalarni w Poznaniu w ramach systemu gospodarki odpadami dla miasta Poznania (925 mln zł). Mimo rosnącego zainteresowania samorządów PPP, dotychczasowe doświadczenia nie są zadowalające. Wynika to z wielu istniejących barier w podejmowaniu inicjatyw w formule PPP takich jak: brak dobrych polskich praktyk; niska świadomość i niewystarczająca wiedza nt. PPP w sektorze publicznym; wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej; brak prostych i przejrzystych uregulowań prawnych; brak specjalistów i doradców w dziedzinie PPP⁴⁴.

Polskie jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, wykorzystują w różnym zakresie prywatyzację i kontraktowanie usług. Jednym z głównych czynników prowadzących do prywatyzacji była przewidywana akcesja do UE. Większość polskich przedsiębiorstw użyteczności publicznej nie spełniała nowych środowiskowych wymogów narzuconych przez Unię a fundusze unijne były niezbędne do modernizacji tego sektora. Duże zagraniczne przedsiębiorstwa były w stanie dostarczyć kapitału i *know-how*. Nie bez znaczenia były dochody uzyskane ze sprzedaży aktywów, biorąc pod uwagę zwiększające się zadłużenie sektora samorządowego (publicznego)⁴⁵. Jak zauważyli Łukasz Mikuła i Marzena Walaszek, prywatyzacja jest kontynuowana, ale w debacie politycznej pojawiły się obawy o utratę publicznej kontroli nad ważną infrastrukturą i zasobami. Publiczne

⁴² R. Hausner (red.), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Warszawa 2013, s. 30, http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/rap_PPP_ostateczna_wersja.pdf [3.05.2015].

⁴³ *PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007–2011)*, Raport PPPortal.pl Katowice 2011, s. 13–15, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_PPPortal_031111.pdf [20.02.2018].

⁴⁴ *PPP – dziedziny, korzyści, bariery...*, s. 6, 10.

⁴⁵ Ł. Mikuła and M. Walaszek, *The Evolution of Local...*, s. 173.

Tabela 7. Przykładowe projekty partnerstwa publiczno-prywatnego wybrane z Bazy projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*

Lp.	Nazwa projektu	Podmiot publiczny
1	Budowa budynków komunalnych	Miasto Toruń
2	Budowa hali sportowej wraz z wyposażeniem	Urząd Gminy w Karczmiskach
3	Budowa i eksploatacja kompleksu parkingów kubaturowych	Urząd Miasta Gdańska
4	Budowa boiska sportowego	Gmina Piaseczno
5	Budowa nowej siedziby Szpitala Powiatowego w Żywcu	Powiat Żywiecki
6	Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną	Miasto Wrocław
7	Budowa w Pieckach kotłowni na biomasę	Gmina Szydłowiec
8	Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej z zarządzaniem jej strukturą	Gmina Miasto Pleszew
9	Gospodarka odpadami na terenie miasta Kraków – Zbiorcze Punkty Gromadzenia Odpadów	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie
10	Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju	Gmina Solec-Zdrój
11	Kompleksowa modernizacja systemu grzewczego kotłowni	Gmina Ruciane-Nida
12	Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej	Gmina Karczew
13	Lubuska Sieć Szerokopasmowa	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
14	Pasażerska żegluga śródlądowa statkiem bocznokołowym Lubecki	Miasto Stołeczne Warszawa
15	Świadczenie usług polegających na organizowaniu imprez i zarządzaniu halą widowiskowo-sportową w Szczecinie	Urząd Miasta Szczecin
16	Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego
17	Utrzymanie i zarządzanie krytą pływalnią	Miasto Gliwice
18	Zagospodarowanie i zarządzanie kąpieliskiem na terenie jeziora	Gmina Łochów
19	Zagospodarowanie terenów przydworcowych w Sopocie	Gmina Miasta Sopotu
20	Zarządzanie Podziemną trasą Turystyczną	Urząd Miasta w Kamiennej Górze
21	Zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technicznym SPNT	Miasto Sosnowiec

* Baza zawiera informacje o projektach planowanych, realizowanych oraz zakończonych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Gospodarki, *Baza Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, http://bazapp.gov.pl/project_base/report/projects [10.05.2015]; L. Rajca, *Wybrane innowacyjne rozwiązania w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Doświadczenia i wyzwania*, red. J. Marszałek-Kawa, M. Popławski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2015.

poparcie dla liberalizacji i prywatyzacji wydaje się być słabsze niż na początku obecnego stulecia. Stosunek Polaków do prywatyzacji najczęściej wywołuje negatywne skojarzenia⁴⁶. Polskie samorządy niechętnie sprzedają spółki komunalne (obawa przed oskarżeniami o korupcję czy o wyprzedaż majątku gminy, a także chęć rozdzielania stanowisk dla „swoich” w gminnych spółkach)⁴⁷. Należy również podkreślić, że w Polsce funkcjonuje blisko 60 tysięcy samorządowych jednostek organizacyjnych, przy pomocy których władze samorządowe realizują przypisane im zadania. Wymóg posiadania wielu instytucji samorządowych podważa sens zlecania wielu zadań czy nabywanie usług od dostawców prywatnych oraz pośrednio utrudnia angażowanie mieszkańców w poprawę jakości życia. W Polsce w zakresie implementacji koncepcji nowego zarządzania publicznego jakakolwiek generalizacja byłaby zbytnim uproszczeniem, istnieje bowiem duże zróżnicowanie w tym zakresie wśród polskich samorządów. Część gmin nadal koncentruje się na tradycyjnym sposobie dostarczania usług.

W podsumowaniu można określić węgierski wzorzec dostawy usług publicznych jako przejście od scentralizowanego modelu państwa do zdecentralizowanego systemu samorządu terytorialnego, który następnie został poddany reformom inspirowanym NPM i doświadczał coraz większej prywatyzacji organizacyjnej i funkcjonalnej⁴⁸. Następnie ponownie został scentralizowany w wyniku przekazania zadań do administracji państwowej i ograniczenia roli gmin jako dostawcy usług. Ta ostatnia faza zmian była zgodna z ogólną transformacją polityczną w kierunku tworzenia nieliberalnego państwa w kraju, gdzie decentralizacja nigdy nie była dostatecznie zakorzeniona w zarządzaniu usługami publicznymi i *governance*⁴⁹. W Polsce ewolucja sposobów dostarczania lokalnych usług publicznych do niedawna następowała podobnie jak na Węgrzech i prawdopodobnie typowo dla wschodniej i środkowej części kontynentu. Proces prywatyzacji w polskim samorządzie nie został jednak radykalnie przerwany tak jak na Węgrzech i nie doszło do centralizacji w skali porównywalnej do Węgier. Obecny rząd Prawa i Sprawiedliwości sprzeciwia się prywatyzacji firm i majątku państwowego, podjął działania w celu jego odbudowania. Proces odkupywania majątku rozpoczęto od sektora bankowego. Zlikwidowane zostało Ministerstwo Skarbu Państwa, które nadzorowało i prywatyzowało państwowe firmy. Jak wspomniano, w 2016 roku uniemożliwiono samorządom wyzbywanie się kontrolnego pakietu

⁴⁶ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2015*, Warszawa 2016, s. 20.

⁴⁷ Forum samorządowe, Andrzej Arendarski: *Spółki komunalne trzeba prywatyzować*, 4.10.2013, http://www.forumsamorządowe.pl/aktualnosci/1420,,,andrzej_arendarski_spolki_komunalne_trzeba_prywatyzowac.html [4.11.2019].

⁴⁸ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 198.

⁴⁹ G. Péteri, *Decentralization in Eastern Europe...*

akcji lub udziałów w spółkach prowadzących podmioty lecznicze. Rządząca partia pod przywództwem Jarosława Kaczyńskiego wydaje się podzielać diagnozę premiera Węgier dotyczącą niekorzystnych efektów wcześniejszego procesu prywatyzacji i wyzbywania się majątku narodowego⁵⁰. Obecne możliwości prywatyzacyjne w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa zostały ustanowione w ustawie z 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵¹. Zgodnie z tą ustawą akcje lub prawa z akcji w imieniu Skarbu Państwa zbywa pełnomocnik rządu, państwowa osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna uprawniona do wykonywania praw z tych akcji z uwzględnieniem koniecznej ochrony interesu Skarbu Państwa. Zbycie akcji lub praw z akcji należących do Skarbu Państwa wymaga zgody Rady Ministrów.

W ostatnich latach neoliberalne credo „prywatne jest lepsze od publicznego” straciło sporo ze swej siły i wiarygodności. W Europie pojawił się trend w kierunku ponownej komunalizacji (municipalizacji) i nacjonalizacji majątku i usług publicznych⁵². Próbując pokonać globalny kryzys ekonomiczny i finansowy, rządy narodowe ponownie polegają na państwowej regulacji w sektorze publicznym. Sabine Kuhlmann i Hellmut Wollmann powołując się na dostępne badania stwierdzili, że w dostarczaniu usług przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są, co do zasady, (przynajmniej) równorzędne z dostawcami sektora prywatnego. Wspomniani autorzy podkreślili również, że na korzyść publicznej (gminnej) dostawy usług przemawiają także „koszty transakcyjne” zlecenia usług (koszty monitorowania, zarządzania kontraktem, etc.), negatywne efekty społeczne sprywatyzowanej dostawy usług i pozytywne efekty (np. ekologiczne) publicznego świadczenia usług⁵³. Coraz częściej obywatele dostrzegają wartość świadczenia usług przez sektor publiczny. W Niemczech, na przykład, w coraz większej liczbie petycji i referendum lokalnych odrzucana jest nie tylko prywatyzacja przedsiębiorstw i obiektów (aktywów) komunalnych, ale także prywatyzacja funkcjonalna. Przykładem trendów rekomunalizacyjnych jest niemiecki sektor energetyczny⁵⁴. Hellmut Wollmann stwierdził, że trend w kierunku rekomunalizacji jest spowodowany takimi czynnikami jak: rozczerowanie neoliberalnym przekonaniem o wyższości sektora prywatnego nad publicznym; rosnącą motywacją władz lokalnych do odzyskania kontroli nad usługami komunalnymi i osiągnięcia korzyści finansowych z dostarczania usług komunalnych; zmianą

⁵⁰ C. Mech, P. Pelc, *Węgierska lekcja dla Polski*, [w:] *Węgry Orbana – wzór czy przestroga*, red. L. Skiba, M. Rapkiewicz, M. Kędziński, Warszawa: Instytut Sobieskiego 2014, s. 62.

⁵¹ Dz.U. 2016, poz. 2259.

⁵² R. Szarfenberg, *Remunicipalizacja (rekomunalizacja) usług publicznych*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/remunicipalizacja.pdf> [1.02.2018].

⁵³ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 199.

⁵⁴ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 200–201.

w polityczno-kulturowych wartościach; rosnącą oddolną presją przejawiającą się w referendach lokalnych; wygaśnięciem kontraktów koncesyjnych⁵⁵.

Węgry od 2010 roku są wyjątkowym przypadkiem w tym procesie. Jak wspomniano, władze lokalne i ich spółki odkupują sprzedane wcześniej komunalne aktywa lub zaczęły ponownie stosować „insourcing”, zamiast wcześniejszego outsourcingu. Mogłoby się wydawać, że samorząd terytorialny doświadcza tam „comebacku” jako odpowiedni aktor w obszarze zapewnienia lokalnych usług. Jednakże, jak zauważył Tamás M. Horváth, wydarzenia na Węgrzech są raczej przykładem dekomunalizacji niż rekomunalizacji. Na Węgrzech bowiem „nastąpił ruch w kierunku ogromnej państwowej interwencji kosztem obywatelskich, społecznych rozwiązań”⁵⁶.

W Polsce trudno mówić o istnieniu zjawiska rekomunalizacji polegającym na odkupywaniu wcześniej sprzedanego mienia komunalnego. Z dokumentów Ministerstwa Skarbu Państwa nie wynika, aby taki proces miał miejsce⁵⁷. W literaturze wskazuje się na pojedyncze przypadki działań zmierzających do odzyskania kontroli nad wcześniej sprywatyzowanymi przedsiębiorstwami komunalnymi, a nie na ogólną tendencję. Niektóre miasta zrezygnowały z usług firm zewnętrznych w zarządzaniu komunalnymi zasobami mieszkaniowymi albo pobierania opłat parkingowych⁵⁸. Z badań przeprowadzonych w latach 2014–2016 przez Pawła Swianiewicza wynika, że poparcie polskich burmistrzów dla publicznego świadczenia usług i dla rekomunalizacji należało do najniższych spośród 30 analizowanych państw europejskich, natomiast ich węgierskich odpowiedników do najwyższych. Większość polskich burmistrzów była zwolennikami pełnej prywatyzacji lokalnego transportu zbiorowego i gospodarki odpadami oraz stosowania partnerstw publiczno-prywatnych w gospodarce wodno-ściekowej, opiece nad osobami w podeszłym wieku i w służbie zdrowia. Polscy liderzy lokalni pozostawali w dalszym ciągu bliżej neoliberalnego modelu świadczenia usług. W Europie istnieje duże zróżnicowanie między państwami w zakresie preferencji odnoszących się do prywatyzacji lokalnych usług publicznych. Istnieje związek preferencji w sprawie sposobów organizacji lokalnych usług publicznych z głębokością kryzysu gospodarczego. Im boleśniejsze były dla gospodarki skutki

⁵⁵ H. Wollmann, *Public and Social Services...*, s. 323–324.

⁵⁶ T.M. Horváth, *From Municipalisation to...*, s. 197–198.

⁵⁷ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2015*, Warszawa październik 2016; Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2014*, Warszawa październik 2015.

⁵⁸ P. Swianiewicz, *Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną*, [w:] *Polska gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Warszawa 2016, s. 15–32; P. Swianiewicz, *Stosunek do prywatyzacji lokalnych usług publicznych*, „Wspólnota”, 27 kwietnia 2017, s. 26.

kryzysu ekonomicznego, tym silniejsze jest rozczarowanie efektami prywatyzacji i tym silniejsze poparcie dla zwiększenia roli sektora publicznego⁵⁹.

3.3. Partycypacyjne *governance*

Innym obszarem modernizacji samorządu terytorialnego jest stopniowe wdrażanie koncepcji *governance*, wprowadzanie mechanizmów sprzyjających partycypacji społecznej w celu rozwiązywanie problemów lokalnych. Koncepcja *local governance* ma związek z decentralizacją rozumianą jako proces redystrybucji zadań i kompetencji z poziomu centralnego do lokalnego. W *governance*, tradycyjny samorząd terytorialny jest tylko jednym z aktorów dostarczających usługi publiczne. Współrządzenie wymaga poszerzenia zakresu i mechanizmów partycypacji, jak również różnorodności uczestników procesu współrządzenia. Teoria *governance* wyłoniła się między innymi z powodu współczesnych trendów w kierunku ponownego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w realizację celów publicznych.

Na Węgrzech konstytucyjne i ustawowe ramy zapewniły wyjątkowe możliwości dla tworzenia całkowicie nowego oddolnego modelu władzy. Prawo przewidziało instytucję inicjatywy powszechnej dla mieszkańców gminy w odniesieniu do spraw leżących w kompetencji organu przedstawicielskiego, prawo wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego, organ przedstawicielski został zobowiązany do zorganizowania corocznego zgromadzenia publicznego⁶⁰. Zasadą uczyniono jawność działania organów samorządowych. Utworzenie ram prawnych samo w sobie nie okazało się wystarczające dla demokratycznych lokalnych polityk. Nie zwiększyła się transparentność procesów decyzyjnych ani partycypacja mieszkańców. Wewnętrzne konflikty polityczne ograniczyły liczbę interesariuszy w procesie decyzyjnym, politycy samorządowi nie traktowali społeczeństwa obywatelskiego jako partnerów, lecz tylko jako wyborców. Ponadto, jak dowodzi Ilona Pálné Kovács, sieci zorganizowane wokół systemu samorządu były uznawane w mniejszym stopniu jako świadome partnerstwo i koalicje rozwoju, a bardziej jako wpływowi klienci polityków partyjnych pełniących różnorodne funkcje. Nastąpił rozwój organizacji obywatelskich i ich aktywności, lecz ich pozycja w sferze polityk lokalnych była raczej marginalizowana⁶¹. Nowe instytucje, takie jak rady rozwoju, rady młodzieżowe, komitety turystyki, etc.

⁵⁹ P. Swianiewicz, *Urynkowanie, prywatyzacja i rekommunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, s. 21, 25.

⁶⁰ A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach...*, s. 357.

⁶¹ I.P. Kovács, *Roots and consequences...*, s. 184, 188.

były przeważnie organizowane odgórnie (*top-down*) i reprezentowały stanowisko rządu. Polityki lokalne na skutek silnych ambicji partii utraciły ich prawdziwie lokalny charakter i nie zapewniły przestrzeni dla nowych form demokracji i partycypacji. A zatem, jak trafnie zauważyła Ilona Pálné Kovács „uczynienie lokalnego *govenance* bardziej otwartym i demokratycznym nie jest kwestią reform przepisów prawnych i politycznych programów. W tym obszarze większą rolę odgrywa „ścieżka zależności”, a demokratyczna kultura polityczna nie może być przepisana jak recepta”⁶². Implementowanie rozwiązań instytucjonalnych w otoczeniu społecznym nieprzygotowanym do ich wykorzystania zazwyczaj nie przynosi oczekiwanych efektów.

Zasada partnerstwa nie przyniosła realnego przełomu w węgierskiej publicznej kulturze administracyjnej z powodu stosunkowo słabego sektora obywatelskiego, wątków lokalnych zasobów administracyjnych oraz braku zaufania lub chęci do współpracy ze strony lokalnych polityków i urzędników⁶³. Przepisy prawne zobowiązujące rząd do prowadzenia negocjacji z lokalnymi aktorami nie zapewniły inkluzji interesariuszy ani transparentności procesu. Trudno było się doszukać efektywnych partnerstw nawet w tych przypadkach, w których udział partnerów gospodarczych i społecznych był podstawowym warunkiem ubiegania się o środki unijne⁶⁴. Procesy centralizacyjne osłabiały mechanizmy partycypacyjne w funkcjonowaniu państwa. Po 2010 roku finansowanie organizacji sektora obywatelskiego zostało znacząco ograniczone i uzależnione od politycznej lojalności. Osłabiona została instytucja referendum zarówno lokalnego jak i ogólnokrajowego, między innymi w wyniku podwyższenia progu ważności referendum do poziomu frekwencji 50% + 1, zniesienia referendum konsultacyjnego, wprowadzenia zakazu referendum dotyczącego Konstytucji czy wyłączenia spraw dotyczących prawa wyborczego spod referendum.

W Polsce wprowadzono wiele prawnych możliwości partycypacyjnego modelu samorządu. Obecnie mieszkańcy mogą uczestniczyć w referendach lokalnych, konsultacjach, posiedzeniach kolegialnych organów władzy samorządowej pochodzących z wyborów powszechnych, w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego, w procedurze budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego, jednostkach pomocniczych, młodzieżowej radzie miasta, radzie seniorów, inicjatywie lokalnej, inicjatywie uchwałodawczej⁶⁵. Nie ma przeszkód

⁶² I.P. Kovács, *Roots and consequences...*, s. 193–194.

⁶³ I. Pálné Kovács, *Region-Building in Hungary...*, s. 80.

⁶⁴ I. Pálné Kovács et al., *Farewell to Decentralisation...*, s. 802.

⁶⁵ Łączenie instytucji przedstawicielskich oraz zinstytucjonalizowanych form partycypacji dało Izoldzie Bokszczanin podstawę do zakwalifikowania demokracji lokalnej w Polsce do modelu hybrydalnego. I. Bokszczanin, *Hybrydyzacja demokracji lokalnej w państwach Europy Południowej (Francja, Hiszpania, Włochy)*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA 2019, s. 37.

do stosowania innych form partycypacji, nieokreślonych w prawie takich jak sądy obywatelskie, panele obywatelskie, kreowanie wizji rozwoju miasta i inne. W obecnej, dobiegającej końca perspektywie budżetowej UE na lata 2014–2020 są realizowane Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) na 24 obszarach funkcjonalnych, a w partnerstwach realizujących ZIT zaangażowanych jest łącznie 550 jednostek samorządu terytorialnego⁶⁶. Realizowany jest również „Rozwój kierowany przez Społeczność Lokalną” (RKSL), który jest zinstytucjonalizowanym instrumentem budowania lokalnych partnerstw i aktywizowania mieszkańców⁶⁷. Istniejące w polskim samorządzie terytorialnym instytucje pozwalają na zbudowanie partnerskiego modelu zarządzania.

Obecnie jednak zinstytucjonalizowane instrumenty partnerstwa i partycypacji są wykorzystywane raczej sporadycznie i są w znacznym stopniu inspirowane przez instytucje ponadnarodowe (unijne) i władze ogólnokrajowe oraz kontrolowane przez władze lokalne. W Polsce z założenia oddolny charakter partnerstw rzadko bywa głównym motorem ich powstania. Liderami przeważnie okazywali się przedstawiciele sektora publicznego⁶⁸. Obywatele są nadal traktowani bardziej jako klienci władzy lokalnej niż jej partnerzy (współdecydenci). Władze lokalne są na ogół umiarkowanie zainteresowane włączeniem obywateli do zarządzania sprawami publicznymi. Sukces w zakresie decentralizacji nie spowodował szeroko rozpowszechnionego zaangażowania obywatelskiego. Partycypacja mieszkańców jest wciąż bardziej osadzona w tradycyjnym rządzeniu (*government*) niż we współrządzeniu (*governance*). Badacze zwracają uwagę na niski poziom zainteresowania społeczności lokalnych sprawami publicznymi, brak partnerstwa⁶⁹, na zmniejszające się zaangażowanie obywateli i uwiąd dialogu obywatelskiego⁷⁰,

⁶⁶ T. Fijolek, *Polska metropolitalna – doświadczenia już mamy, czas na poważne decyzje*, „Wspólnota” z 22 września 2018 r., s. 12. Kontynuację projektu ZIT przewiduje *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., s. 194.

⁶⁷ Ustawa z 20 lutego 2015 o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, Dz.U. 2015 poz. 378, ze zm. W praktyce, nastąpiła marginalizacja RKSL, zabrakło tego mechanizmu w wielu regionalnych programach operacyjnych. W dokumencie *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* przewidziano upowszechnienie instrumentów typu RLKS w systemie realizacji polityki regionalnej po 2020 roku, po przeprowadzeniu oceny ich skuteczności i efektywności, zob. s. 199.

⁶⁸ A. Kołomycew, B. Kotarba, *Od redaktorów*, [w:] *Partnerstwa w sferze publicznej*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2014, s. 11.

⁶⁹ D. Tykwińska-Rutkowska, *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 54.

⁷⁰ J. Hausner, S. Mazur (red.), *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej 2015, s. 69–74.

a także na dysfunkcje partycypacji i fasadowość części instytucji⁷¹. Zauważalny jest spadek zainteresowania mieszkańców budżetem obywatelskim⁷². Oczekiwanie na zaangażowanie się zwykłych obywateli w lokalnym życiu publicznym jest postrzegane jako „idealizm oderwany od realnych potrzeb społeczeństwa doby konsumpcjonizmu”⁷³.

Niemniej, w Polsce można zaobserwować podejmowanie prób przechodzenia od hierarchicznego i biurokratycznego stylu rządzenia do partnerstwa społecznego opartego na współdziałaniu. Świadczy o tym m.in. stopniowo zwiększająca się współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi czy zwiększająca się liczba miast stosujących procedurę budżetu obywatelskiego. Obywatele zaczęli być częściej postrzegani jako inicjatorzy lokalnych zmian i rozwoju czy partnerzy *co-governance*⁷⁴. Coraz większa liczba samorządów podejmuje próby komunikacji z mieszkańcami (strony internetowe, regularne spotkania publiczne, specjalne linie telefoniczne, panele obywatelskie⁷⁵). W 2018 roku wzmocnione zostały mechanizmy partycypacji i kontroli obywatelskiej w samorządzie oraz wzmocniono zasadę jawności działania organów samorządowych. Do przepisów ustaw samorządowych wprowadzono: obowiązek publikowania imiennych wykazów głosowania radnych i transmitowania obrad organów stanowiących; obywatelską inicjatywę uchwałodawczą; budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych; obowiązek powołania komisji skarg, wniosków i petycji; przepisy wzmacniające radnych opozycji; obowiązek corocznego tworzenia raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego poprzedzonego debatą z udziałem mieszkańców⁷⁶. Wprowadzone regulacje korespondują z postulowanym od wielu lat wdrożeniem koncepcji *governance*. Nie stanowią one jednak radykalnego zwrotu w kierunku partycypacyjnego zarządzania, lecz raczej korektę istniejącego modelu demokracji samorządowej i sposób na upowszechnienie mechanizmów stosowanych już wcześniej przez niektóre samorządy. Koncepcja *governance* w Polsce jest realną perspektywą, ale napotyka szereg barier, takich

⁷¹ K. Radzik-Maruszak, *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrzędzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2019, s. 267.

⁷² P. Klucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 37.

⁷³ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 386.

⁷⁴ K. Radzik-Maruszak, *Changes and Challenges: Local Representative Democracy in Poland*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2016, vol. XXIII, nr 1, s. 186–187.

⁷⁵ Panele obywatelskie organizowane były m.in. w Gdańsku, Lublinie, Krakowie.

⁷⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018, poz. 130.

jak słabość społeczeństwa obywatelskiego, niskie zaufanie społeczne, tradycyjna kultura administracyjna zorientowana na działania hierarchiczne, niechęć części samorządowców do zawierania partnerstw i angażowania społeczeństwa czy niedostateczna współpraca między jednostkami samorządowymi.

Zakończenie

Przeprowadzone analizy wykazały, że we wprowadzaniu reform samorządu terytorialnego w obu badanych państwach występowały zarówno trendy zbieżne jak i rozbieżne. Do trendów zbieżnych należy zaliczyć silną decentralizację ustroju i kompetencji na początku transformacji ustrojowej. Po 2010 roku na Węgrzech wcześniejszy proces decentralizacji, został definitywnie odwrócony i Węgry weszły na drogą radykalnej centralizacji oddalając się od reszty państw europejskich. Przeprowadzenie w szybkim tempie głębokich reform było możliwe dzięki posiadaniu konstytucyjnej większości przez partię Fidesz i jej lidera Viktora Orbána. W Polsce wyraźne trendy recentralizacyjne wystąpiły po 2015 roku, wykazujące pewien stopień zbieżności z polityką rządu Viktora Orbána – skala tego zjawiska była jednak znacznie mniejsza niż na Węgrzech. W wyniku centralizacji na Węgrzech, samorząd terytorialny został istotnie ograniczony w zakresie swoich zadań i kompetencji, budżetu, mienia, pracowników i samodzielności oraz został poddany większej kontroli centrum. W rezultacie, oddalił się znacząco od modelu polskiego samorządu terytorialnego. Ze względu na poziom decentralizacji funkcjonalnej Węgry należą obecnie do jednych z najmniej zdecentralizowanych państw Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej. Polska natomiast nadal pozostaje liderem decentralizacji w tej części kontynentu. Wyraźna zbieżność występowała w zakresie reform inspirowanych NPM (prywatyzacja, outsourcing). Na konwergencję w prywatyzacyjnej polityce Polski i Węgier wpływ miały sygnały o zwiększających się problemach finansowych państwa *welfare*, dominacja dyskursu NPM w Europie i na świecie, a także organizacje międzynarodowe takie jak UE czy OECD. Po 2010 roku na Węgrzech wystąpił silnie zaznaczający się trend przeciwny do NPM, polegający na nacjonalizacji i rekomunalizacji majątku i usług. W Polsce po 2015 roku pojawiły się trendy w kierunku nacjonalizacji majątku państwowego i można tu dostrzec pewną zbieżność z polityką węgierską. Trudno natomiast stwierdzić

istnienie zjawiska rekomunalizacji ze względu na jej pojedyncze przypadki, a nie ogólną tendencję.

Konwergencja jest widoczna we wzmocnieniu pozycji burmistrza i wprowadzeniu „prezydenckich” modeli lokalnego przywództwa politycznego oraz wydłużeniu kadencji organów samorządowych, a także wprowadzeniu zakazu łączenia mandatu samorządowego z mandatem parlamentarzysty. Odmienny jest status polskiego burmistrza, gdyż jest on jednoosobowym organem wykonawczym, ale nie może pełnić jednocześnie funkcji przewodniczącego rady ani mandatu radnego, tak jak jego węgierski odpowiednik. Zbieżną tendencją było wprowadzanie mechanizmów sprzyjających partycypacji społecznej w celu rozwiązywania problemów lokalnych. Słabość społeczeństwa obywatelskiego, ale także instytucji publicznych nie pozwoliły na pełne wdrożenie koncepcji *governance*.

Znacząca rozbieżność istnieje z zakresie organizacji terytorialnej. Przede wszystkim, na Węgrzech wprowadzono dwustopniowy, natomiast w Polsce trójstopniowy samorząd terytorialny. Na Węgrzech odtworzeniu gmin towarzyszyła radykalna fragmentacja, która pociągnęła za sobą istotne problemy w ich funkcjonowaniu. Ze względu na wysoką fragmentację, rolę związków międzygminnych oraz brak reform konsolidacji terytorialnej Węgry należą do grupy państw, która podąża za południowoeuropejskim wzorcem organizacji terytorialnej na poziomie lokalnym. Cechą strukturalną węgierskiego systemu samorządu, wyraźnie odróżniającą od polskiego, jest znacząca słabość pośredniego szczebla samorządu. W przeciwieństwie do Węgier, w Polsce utworzono jednostki samorządu terytorialnego wystarczająco duże do podjęcia wielu ważnych zadań. Polski samorząd lokalny (głównie gminny) jest dziś odpowiedzialny za zapewnienie zdecydowanej większości usług publicznych. Pod tym względem Polska nadal wykazuje podobieństwo z modelem północnoeuropejskim. Innym rozbieżnym trendem jest koncentracja węgierskiej administracji lokalnej w jednym urzędzie i brak tego procesu w Polsce. Odmienny był charakter zmian w systemie wyborczym do rad lokalnych. Na Węgrzech w ostatnich latach umocnił się większościowy model (w celu ułatwienia zwycięstwa w wyborach rządzącej partii), natomiast w Polsce po krótkim okresie podobnego trendu, ostatnio (2018) nastąpiło wzmocnienie modelu proporcjonalnego, który ogranicza możliwość zdobycia większości zdolnej do samodzielnego rządzenia. Nie istnieją w Polsce odrębne samorządy lokalne mniejszości, tak jak na Węgrzech. Węgieńscy pracownicy samorządowi podlegają przepisom służby cywilnej, natomiast polscy pracownicy nie zostali objęci takimi regulacjami. W obu państwach istnieją reprezentacje samorządów, ale ich wpływ na decyzje władz centralnych wydaje się być silniejszy w Polsce.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że pomimo podobnej sytuacji wyjściowej do wdrażania idei samorządności oraz wielu podo-

bieństw związanych z określeniem ustroju samorządu terytorialnego i poziomu decentralizacji administracji publicznej na początku transformacji – obecnie polski i węgierski system samorządowy charakteryzuje znacząca odmienność. Odmienność ta, jak wskazano w tej pracy, wyraża się w wielu aspektach. Ani polskiego, ani węgierskiego samorządu nie można uznać jako reprezentatywnego dla całej Europy Środkowo-Wschodniej. W tej części kontynentu konwergencję można zauważyć raczej w ramach poszczególnych grup państw niż w skali całego regionu.

Instytucjonalne trendy w systemach samorządu obu państw mogą być wyjaśnione z perspektywy różnych podejść neoinstytucjonalnych. Z perspektywy instytucjonalizmu socjologicznego, który postuluje proces dostosowania się do społecznych wymogów sytuacji, zbieżność reform w dziedzinie decentralizacji i NPM może być wyjaśniona „naśladowaniem” reform z powodu ich sukcesów w innych państwach lub dlatego, że odstępianie od nich uważane byłoby jako niewłaściwe postępowanie¹. Polska i Węgry wprowadziły decentralizację w 1990 roku wzorując się na modelu państw zachodnioeuropejskich. Później, pod wpływem impulsów pochodzących z UE, wprowadziły lub dążyły do ustanowienia regionalnych instytucji zdolnych do absorpcji funduszy unijnych. Następnie w obu państwach pod wpływem procesów europeizacji i globalizacji wprowadzane były reformy i zmiany inspirowane NPM i *governance*. Instytucjonalne wybory w dużym stopniu zależą również od sił wewnętrznych, a nawet konkretnej miejskiej konfiguracji aktorów i strategii. Stąd też, bazując na podejściu nowego instytucjonalizmu zorientowanego na aktora polityka prywatyzacji (i rekomunalizacji) może być wyjaśniona na gruncie preferencji działań aktorów politycznych chcących osiągnąć cele polityczne (pozyskać wyborców). Z tej perspektywy można wyjaśnić różne podejścia polskich jednostek samorządowych do prywatyzacji.

W perspektywie historycznego instytucjonalizmu – wszystkie instytucje polityczne podlegają ścieżce zależności (*path dependency*) i dlatego zmiany zakorzenionych instytucji są bardzo trudne i kosztowne. W klasycznych kontynentalnych systemach służb publicznych z ich legalistyczną tradycją administracji, oddzieleniem sfery publicznej od prywatnej i kulturowymi barierami przyjmowanie menedżerskich instrumentów nie było łatwe. Dlatego też większość z nich, w tym polskie służby publiczne nie zostały drastycznie zreorganizowane. Wydarzenia na Węgrzech po 2010 roku pokazują, że wcześniej zdecentralizowana administracja publiczna jest łatwa do zmiany. Silny samorząd terytorialny nie miał mocnych korzeni w węgierskiej historii. Silna centralizacja charakteryzowała większość wcześniejszych etapów rozwoju państwa. Instytucjonalna ścieżka zależności

¹ S. Kuhlmann and H. Wollmann, *Introduction to Comparative...*, s. 274.

i dziedzictwo, jak podkreśliła Ilona Pálné Kovács „niewątpliwie wywarły decydujący wpływ na mentalność węgierskich elit politycznych i rządowych (...). Tradycyjnie słabe lokalne społeczeństwo obywatelskie nie było w stanie przeciwdziałać tym wszystkim raczej centralizującym trendom”².

Na Węgrzech ważną przyczyną porażki decentralizacji była wysoka fragmentacja szczebla gminnego, brak reform konsolidacyjnych, słabość finansowa, słabość szczebla pośredniego, a także demokratyczny deficyt. Małe gminy z powodu braku możliwości finansowych, zdolności do zarządzania oraz efektów ekonomii skali nie były zdolne skutecznie i efektywnie wykonywać zadań. Samorządowi węgierskiemu zafundowano dużą niezależność administracyjną i polityczną, której jednak nie towarzyszyła samodzielność ekonomiczna i zdolności organizacyjne. Osłabienie samorządów województw prowadziło do ekspansji zdecentralizowanych organów państwowych i do zwiększania wpływów rządu centralnego. Z biegiem czasu samorząd lokalny stawał się coraz mniej ważny dla rządu centralnego. Przedstawiciele samorządu byli zbyt słabi, aby walczyć o interesy lokalne i stanowić przeciwwagę dla rządu centralnego³. Ponadto istniały wyzwania, z którymi musiały się zmierzyć nie tylko Węgry, ale również inne państwa regionu. Po pierwsze, należało przezwyciężyć dziedzictwo komunizmu w postaci upartyjnionej i w większości niekompetentnej administracji oraz zmierzyć z dziedzictwem kultury politycznej charakteryzującej się m.in. powszechnym brakiem zaufania do instytucji i reprezentacji politycznej oraz niskim zaangażowaniem obywateli w życiu publicznym. Po drugie, reformy NPM zaczęły być wprowadzane zanim niektóre podstawowe cechy weberowskiej administracji zostały wprowadzone w wystarczającym stopniu. Po trzecie, plany przyłączenia się do UE napędzały dynamikę zmian administracyjnych⁴. Nowe państwa członkowskie musiały ustanowić swoje nowe systemy polityczne i administracyjne i jednocześnie dostosować się do wymogów unijnych oraz zmierzyć z kryzysem ekonomicznym. Zmiany i reformy musiały być wprowadzone w okresie znacznie krótszym i w warunkach znacznie silniejszych nacisków zewnętrznych niż w innych państwach członkowskich.

Z powodu kryzysu i rozczarowania wcześniejszym „neoliberalnym” państwem, w ostatnich latach na Węgrzech odrzucona została wcześniejsza filozofia neoliberalna i nastąpił zwrot w kierunku nacjonalizacji, rekomunalizacji i pań-

² I. Pálné Kovács, *Roots and Consequences...*, s. 175–176.

³ I. Pálné Kovács et al., *Farewell to Decentralisation...*, s. 802.

⁴ H. Wollmann, *European Local Governance Reforms: A Comparative Perspective*, [w:] *Comparative Studies of Public Administration XII. Enhancing the Quality of Local Governance: Institutionalization, Capacity Building and Inter-Governmental Relationships*, red. A. Nakamura et al., Tokyo: EUROPA Local Government Center 2015, s. XX.

stwa neoweberowskiego⁵. Należy jednak podkreślić, że koncepcja neoweberowska opowiada się za separacją zadań i kompetencji polityków i służby cywilnej, natomiast węgierskie reformy administracji publicznej poszły w odwrotnym kierunku. Polityczna lojalność urzędników zaczęła być wyżej ceniona niż profesjonalne umiejętności, wzrosło upartyjnienie całego systemu administracji publicznej. Ponadto, jak wynika z wielu badań i dokumentów instytucji międzynarodowych, reformy węgierskie poszły w przeciwnym kierunku do neoweberowskiej zasady rządów prawa. Reformy administracji publicznej na Węgrzech po 2010 roku odzwierciedlają spójną wizję silnego i scentralizowanego państwa mającego zapewnić skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych i dzięki temu stać się głównym źródłem legitymacji władzy. Rynkowi i społeczeństwu obywatelskiemu wyznaczono podrzędną rolę w rozwiązywaniu problemów. Model ten sam Viktor Orbán nazwał nowym modelem „nieliberalnego państwa”. Realizowana na Węgrzech przebudowa państwa uznawana jest za jeden z najbardziej kontrowersyjnych projektów politycznych we współczesnej Europie. Węgrzy wydają się akceptować kierunek zmian, biorąc pod uwagę przeważające zwycięstwo rządzącej partii w wyborach krajowych w 2014 i 2018 roku oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 roku. Odnośnie polskiego modelu administracji publicznej można zauważyć, że w okresie politycznej transformacji doświadczał on (podobnie jak węgierski) implementacji rozwiązań zaczerpniętych z odmiennych i pod wieloma względami sprzecznych paradygmatów zarządzania. Obecnie trudno wskazać jeden organizacyjny model stanowiący spójną całość. Polską administrację publiczną cechuje wysoki stopień akceptacji hierarchicznych metod działania⁶.

Reasumując, wyniki przeprowadzonych badań pozwalają uznać stawiane we wstępie do pracy hipotezy za zweryfikowane pozytywnie. Tytułem podsumowania warto jeszcze pokusić się o próbę odpowiedzi na pytanie o przyszłość polskiego samorządu. Ostatnie wydarzenia w Europie wskazują, że demokracja liberalna straciła wiele ze swej atrakcyjności. Wielu badaczy podkreśla, że model ten znalazł się w stanie głębokiego kryzysu. Liczne nawiązania polskich polityków partii rządzącej do polityki węgierskiej oraz trendy centralizacyjne mogą sugerować, że być może Polskę czekają bardziej radykalne zmiany dotyczące samorządu terytorialnego inspirowane polityką Viktora Orbána. Do tej pory jednak nie przedstawiono konkretnej całościowej koncepcji reformy samorządu terytorialnego, ani nie wprowadzono zmian radykalnie ograniczających jego rolę. Powrót do radykalnej centralizacji wydaje się być mało prawdopodobny. Polskie samo-

⁵ I. Pálné Kovács, *Roots and Consequences...*, s. 195.

⁶ S. Mazur, M. Moździen and M. Oramus, *Public administration characteristics and performance in EU28: Poland*, Brussels: European Commission 2018, s. 804.

rządy terytorialne umocniły swoją pozycję gospodarza terenu i przyczyniły się do rozwoju kraju i upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Stosunek większości Polaków do samorządu jest przychylny, a władze lokalne od wielu lat należą do najlepiej ocenianych instytucji publicznych w Polsce⁷. Samorząd terytorialny pozostaje fundamentem systemu zarządzania publicznego w Polsce i silnym filarem państwa. Istnieją mocne argumenty, by go umacniać. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2017 roku zakłada, że samorząd terytorialny jest ważnym elementem działań prorozwojowych państwa.

Polski sukces w odbudowie samorządu terytorialnego jest pomniejszany przez postępującą centralizację funkcjonalną, ograniczanie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przekazywanie zadań bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego ich realizacji, zbyt szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu świadczenia usług oraz szereg innych dysfunkcji takich, na przykład, jak rozwijanie się relacji patrymonialno-klientelistycznych we wspólnocie samorządowej, słabość rad lokalnych w relacji do organu wykonawczego, zwłaszcza gminnego, nepotyzm, niedostatek transparentności i jawności organów samorządowych, niechęć lokalnych elit do szerszego angażowania mieszkańców w procesy decyzyjne. Te dysfunkcje rozwijają się od dłuższego czasu powodując pojawienie się postulatów wprowadzenia w Polsce „trzeciego etapu reformy samorządowej” czy „trzeciej fali decentralizacji”. W opracowaniach wskazuje się, że stopniowo zwiększająca się dysfunkcjonalność systemu samorządowego w Polsce jest spowodowana zarówno działaniami administracji centralnej, jak i władz samorządowych zmierzających do zapewnienia sobie większej pozakonrolnej swobody w sprawowaniu władzy i wykazujących tendencję do autonomizacji i fragmentaryzacji polityki⁸.

Potrzebne są badania wyjaśniające różnice w efektach decentralizacji i przyczyny niepowodzeń skutkujące recentralizacją w różnych państwach. Dziedzictwo komunistyczne może być tylko jednym z wielu czynników wpływających na reformy administracji publicznej i ich efekty w Europie Środkowej i Wschodniej. Wśród państw postkomunistycznych istnieją trendy zarówno decentralizacyjne jak i centralizacyjne. W literaturze wskazuje się, że na procesy i rezultaty decentralizacji oprócz tradycji administracyjnych wpływają takie cechy systemu samorządu terytorialnego jak: profil funkcjonalny (np. czy władze państwowe i samorządowe wykonują swoje zadania odrębnie, czy silnie wchodzą ze sobą w interakcje); profil polityczny (np. wewnętrzne zorganizowanie procesu decyzyjnego w samorządzie); profil terytorialny (i związana z tym terytorialna

⁷ CBOS, Oceny działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań nr 127/2017, Warszawa 2017.

⁸ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski et al., *Narastające dysfunkcje...*, s. 14.

wydolność samorządu terytorialnego); charakter zdecentralizowanych polityk; zewnętrzne naciski (zwłaszcza fiskalne) i krajowa a nawet miejska konfiguracja aktorów politycznych; modele decentralizacji oraz sposób jej wprowadzania (np. przez budowanie konsensusu lub odgórnie)⁹. Inne czynniki oddziałujące na procesy i rezultaty decentralizacji to wpływ UE i partii politycznych, korzystanie z doświadczeń innych państw, wewnętrzne kryzysy, bieżąca wewnętrzna polityka, a także kryzys ekonomiczny. Reformowanie administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, niewątpliwie powinno uwzględniać konkretne narodowe i lokalne warunki społeczno-ekonomiczne, terytorialne, polityczne, kulturowe i mentalne, a nie polegać na bezkrytycznym wdrażaniu modnego aktualnie paradygmatu, gdyż jakość demokracji lokalnej oraz efektywność świadczenia usług publicznych zależy nie tylko od wybranego modelu samorządu lokalnego.

⁹ S. Kuhlmann, E. Wayenberg, *Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective*, "International Review of Administrative Sciences" 2016, vol. 82, nr 2, s. 233–254.

Źródła i literatura

Akty prawne

Węgry

Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary.
Act LXV of 1990 on Local Self-Governments.
Act LXV of 1990 on the Election of the Members and Mayors of Local Governments.
Act XXIII of 1992 on the Legal Status of Civil Servants.
Act LXXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities.
Act XXI of 1996 on Regional Development and Regional Planning.
Act C of 1997 on Electoral Procedure.
Act CXXXV of 1997 on Inter-Municipal Associations and the Cooperation of the Local Governments.
Act XCVI of 2000 on Specific Issues of the Legal Status of the Representatives of Local Governments.
Act CVII of 2004 on multipurpose partnership of local governments.
Act L of 2010 on the election of local government representatives and mayors.
Act CLXXIX of 2011 on the rights of minorities.
Act CLXXXIX of 2011 on local self-government in Hungary.
Act CXCVI of 2011 on national assets (National Asset Code).
Act CXCVI of 2011 on the economic stability of Hungary.
Act CXCVI of 2011 on civil service.
Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure.
The Fundamental Law of Hungary of 25 April 2011.

Polska

Europejska Karta Samorządu Lokalnego.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r.
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim.

- Ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych.
- Ustawa z 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.
- Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.
- Ustawa z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej i niektórych innych ustaw.
- Ustawa z 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym.
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym zaopatrzeniu ścieków oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.
- Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Orzecnictwo

Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.

Dokumenty

- APSA (American Political Science Association), Annual Meeting Theme Statement “Populism and Privilege”, Washington 29 August – 1 September 2019.
- CBOS (2017), Oceny działalności instytucji publicznych. Komunikat z badań nr 127/2017, Warszawa.
- Dexia (2013), *Subnational Government System in the EU and Its Recent Reforms*, CESifo DICE Report 4/2013, <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport413-db1.pdf>, (10.07.2018).

- Dexia, (2008), *Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance*, Paris: Dexia.
- European Parliament (2013), *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, 24.06.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//EN> [2.01.2019].
- Freedom House (2018), *Nations in Transit 2018: Hungary Country Profile*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/hungary> [1.06.2019].
- Freedom House (2018), *Nations in Transit 2018: Poland Country Profile*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/poland> [1.06.2019].
- Ministerstwo Gospodarki, *Baza Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, http://bazapp.gov.pl/project_base/report/projects [10.05.2015].
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2016), *Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2015*, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2016), *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2015*, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2015), *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2014*, Warszawa 2015.
- Ministerstwa Cyfryzacji i Administracji (2013), *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Charakterystyka mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/charakterystyka-mniejs/6480,Charakterystyka-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-w-Polsce.html> [20.01.2019].
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (2016), *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków*, Warszawa: NIK.
- PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007–2011). Raport PPPortal.pl Katowice 2011, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_PPPORTAL_031111.pdf [20.02.2018].
- Raport Samorząd 3.0* (2013), red. A. Dąbska i S. Trzyna, Warszawa: Forum Od-nowa, http://www.jawnosc.pl/wp-content/uploads/2013/11/Forum_Od-nowa_Raport_Samorzad_3-0.pdf [29.12.2018].
- Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce* (2013), red. R. Hausner, Warszawa, http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/rap_PPP_ostateczna_wersja.pdf [3.05.2015].
- Odpowiedź Ministra Środowiska na interpelację poselską z dnia 31.05.2016 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/323A0944/%24FILE/i02569-o1.pdf> [2.11.2018].
- Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne, [https://krdp.pl/files/aktyprawne/846\(3\).pdf](https://krdp.pl/files/aktyprawne/846(3).pdf) [20.08.2018].
- Związek Gmin Wiejskich RP, *Posiedzenie KWRiST 21.02.2017 r.*, <http://www.zgwrp.pl/komisia-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/59-kwrist/1100-posiedzenie-kwrist-21-01-2017r> [20.09.2018].

Dane statystyczne

- GUS (2018), *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, Warszawa.
- GUS (2017), *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- GUS (2015), *Rocznik Statystyczny RP*, Warszawa.
- GUS (2015), *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2015*, Warszawa: GUS.

- GUS (2014), *Rocznik Statystyczny RP*, Warszawa.
- OECD (2018), *National Accounts of OECD Countries, General Government Accounts 2017*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *General government expenditures as a percentage of GDP*, [w:] OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *Multi-level governance. Overview of OECD Country Experiences*, red. I. Chatry and C. Hulbert, OECD Publishing: Paris.
- OECD (2016), *Subnational government expenditure as a percentage of GDP and total public expenditure*, [w:] *Subnational government finance for regional development*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments Around the World. Structure and Finance. Part III Country Profiles*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *Public sector employment and compensation in Hungary*, [w:] *Government at a Glance: How Hungary Compares*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015), *The central-territorial interface on the ground in Hungary*, in: OECD, *Hungary: Reforming the State Territorial Administration*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015), *Hungary: Reforming the State Territorial Administration*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015), *Public finances in Hungary*, [w:] *Government at a Glance: How Hungary Compares*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015), *Hungary. Territorial organisation and subnational government responsibilities*, OECD Publishing Paris.
- OECD (2014), *OECD National Accounts Statistics*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012), *OECD Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnership*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011), *General government expenditures as a percentage of GDP*, [w:] OECD, *Government at a Glance 2011*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2009), *General government expenditures as a percentage of GDP*, [w:] OECD, *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2008), *Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris: OECD.

Monografie

- Balázs I., et al. (2014), *Local Self-Government in Hungary*, Observatory on Local Autonomy.
- Balázs D. (2016), *The Minority Self-Governments in Hungary*, Online Compendium *Autonomy Arrangements in the World*, at www.world-autonomies.info.
- Bigo T. (1928), *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H. et al. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Bokszczanin I. (2019), *Hybrydyzacja demokracji lokalnej w państwach Europy Południowej (Francja, Hiszpania, Włochy)*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Bouckaert G., Kuhlmann S. (2016), *Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context*, [w:] *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National*

- Trajectories and International Comparisons*, red. G. Bouckaert & S. Kuhlmann, London: Palgrave Macmillan.
- Cichoń P. (2016), *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Rozwój administracji publicznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Gądek, Tarnów: Wydawnictwa Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie.
- Czyż A. (2009), *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń-Katowice: Wydawnictwo Adam Marszałek Uniwersytet Śląski.
- Czyż A. (2008), *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, praca doktorska, Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Davey K., Péteri G. (2008), *Taxes, Transfers and Transition – Adjusting Local Finances to new Structures and Institutions: The Experience of Czech Republic, Hungary and Slovakia*, [w:] *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*, red. A. Coulson and A. Campbell, London and New York: Routledge.
- Davey K. (1995), *Local government in Hungary*, [w:] *Local government in Eastern Europe*, red. A. Coulson, Cheltenham: Edward Elgar.
- Denters B. and Rose L.E. (2005), *Towards Local Governance?*, [w:] *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, red. B. Denters and L.E. Rose, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dobos G. (2016), *Changing Local Relations: Effects of the 2010–2014 Political and Administrative Reforms in Hungary*, [w:] *Local Government in Selected Central and Eastern European Countries Experiences, Reforms and Determinants of Development*, red. M.W. Sienkiewicz, K. Kuć-Czajkowska, Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press.
- Gendźwiłł A., Żerkowska-Balas M. (2019), *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa: Fundacja im Stefana Batorego.
- Gendźwiłł A. (2015), *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałyły jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada*, red. J. Załuska, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Hausner J., Mazur S. (red.) (2015), *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Hausner R. (red.) (2013), *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Warszawa, http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/rap_PPP_ostateczna_wersja.pdf [3.05.2015].
- Heinelt H. and Krapp M.-Ch. (2016), *Perceptions of New Public Management reforms*, [w:] *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe*, red. X. Bertrana, B. Egner and H. Heinelt, Abingdon-New York: Routledge.
- Herczyński J. (2012), *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst, Warszawa: Biblioteczka Oświaty Samorządowej.
- Horváth T.M. (2016), *From Municipalisation to Centralism: Changes to Local Public Service Delivery in Hungary*, [w:] *Public and Social Services in Europe*, red. H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huntington S.P. (1995), *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Itrich-Drabarek J. (2014), *Slużba cywilna w europejskich modelach samorządu terytorialnego*, [w:] *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Izdebski H. (2014), *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, [w:]

- 25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość, Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Izdebski H. (2012), *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Izdebski H., Kulesza M. (1998), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber.
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji (2015), *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu.
- Kołomycew A., Kotarba B. (2014), *Od redaktorów*, [w:] *Partnerstwa w sferze publicznej*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kovács E. and Hajnal G. (2014), "Government Windows": *One Stop Shops for Administrative Services in Hungary*, [w:] *Organizing for Coordination in the Public Sector*, red. P. Lægreid, K. Sarapu, L. Rykkja, T. Randma-Liiv, Palgrave Macmillan.
- Kotka P. (1997), *The Development of Local Self-Government in Poland after the End of Socialism in 1989: From Centralism Towards Localism?*, [w:] *Poland: Government and Politics*, red. Wojtaszczyk K.A., Warsaw: Elipsa, Warsaw University Institute of Political Sciences.
- Kudłacz M. (2015), *Neoweberyzm jako nowy model zarządzania rozwojem metropolii w warunkach zglobalizowanej gospodarki*, [w:] *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, red. Marek Ćwiklicki, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.
- Kulesza M. (2002), *Methods and Techniques of Managing Decentralisation Reforms in CEE Countries: The Polish Experience*, [w:] *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, red. G. Peteri, Budapest: Open Society Institute.
- Kuhlmann S., Wollmann H. (2014), *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Ladner A., Keuffer N. and Baldersheim H. (2015), *Local Autonomy Index for European countries (Release 1.0)*, Brussels: European Commission.
- Lipska-Sondecka A. (2015), *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Lutrzykowski A. (2019), *Słowo wstępne do drugiego wydania*, [w:] R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, wydanie II zmienione i uaktualnione, Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Lutrzykowski A. (2012), *Ustrój terytorialny kraju. Przestrzenie władzy publicznej*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Machalski P. (2019), *Wyzwania, dylematy i postulaty zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, red. R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Machalski P. (2015), *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Markowski R. (2010), *System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Marloni F., Pacheco Amaral C. (2016), *Introduction*, [w:] *Regionalisation trends in European countries 2007–2015*, red. F. Merloni, The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

- Mazur S., Możdżeń M. and Oramus M. (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28: Poland*, Brussels: European Commission.
- Mech C., Pelc P. (2014), *Węgierska lekcja dla Polski*, [w:] *Węgry Orbana – wzór czy przestroga*, red. L. Skiba, M. Rapkiewicz, M. Kędziński, Warszawa: Instytut Sobieskiego.
- Medve-Bálint G. and D. Bohle (2016), *Local Government Debt and EU Funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland*, nr 33, November 2016, edited by the MAXCAP Project, http://userpage.fuberlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_33.pdf [10.09.2018].
- Michalski P. (2018), *Wody Polskie – nowy podmiot w gospodarce wodnej*, [w:] *Nowe Prawo Wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, red. P. Michalski, P. Filipek, M. Kucharski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Mikuła Ł., Walaszek M. (2016), *The Evolution of Local Public Service provision in Poland*, [w:] *Public and Social Services in Europe*, red. H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pálné Kovács I. (2015), *Regionalism in Hungary. Assembly of European Regions Study on Regionalism*, The Assembly of European Regions.
- Panejko J. (1934), *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno.
- Pawłowska A. (2018), *Czynniki i trajektorie zmian administracji i polityk publicznych*, [w:] *Państwo w czasach zmiany*, red. M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Piasecki A.K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: PWN.
- Piasecki A.K. (2006), *Menadżer i polityk – wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków: Wydawnictwo Profesja.
- Pollit Ch., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and Neo-Weberian State*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Porawski A. (red.) (2013), *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby*, Poznań.
- Potkański T. (2014), *Dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej z perspektywy samorządu terytorialnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Radzik-Maruszak K. (2019), *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rajca L. (2015), *Wybrane innowacyjne rozwiązania w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Doświadczenia i wyzwania*, red. J. Marszałek-Kawa, M. Popławski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Rajca L. (2015), *Poszukiwania samorządowego modelu systemu wyborczego*, [w:] *Pomiędzy światem polityki a życiem naukowym*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Sałetrze, tom drugi, Kielce: Uniwersytet Jana Kochanowskiego.
- Rajca L. (2012), *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997–2010*, Toruń: Europejskie Centrum Edukacyjne.
- Regulski J. (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rydlowski G. (2009), *Rządzenie w świecie megazmian (Studium politologiczne)*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Schmidt A. (2016), *The course of transition into a democratic system in Hungary*, [w:] *Hungary and Poland in Times of Political Transition. Selected Issues*, red. B. Pająk-Patkowska, M. Rachwał, Poznań: Faculty of Political Science and Journalism Adam Mickiewicz University.

- Sepiół J. (2014), *Polski samorząd. Co dalej? Główne wyzwania i kierunki zmian*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Warszawa: Kancelaria Senatu 2014.
- Soós G. and Kákai L. (2010), *Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy*, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. F. Hendriks, A. Lidström, and J. Loughlin, Oxford: Oxford University Press.
- Steiner E. (2016), *Introduction to the Hungarian Local Government System*, Budapest: Hungarian National Association of Local Authorities 2016.
- Stoker G. (2004), *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stumpf I. (2016), *Adversity of the Hungarian County (Regional) Level and Local Self Governments*, [w:] *Local Government in Selected Central and Eastern European Countries Experiences, Reforms and Determinants of Development*, red. M.W. Sienkiewicz, K. Kuć-Czajkowska, Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press.
- Swianiewicz P. (2016), *Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną*, [w:] *Polska gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Warszawa.
- Swianiewicz P. (2005), *Poland: a time of transition*, [w:] *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, red. B. Denters and L. E. Rose, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Szente Z. (2016), *Hungary*, [w:] *Regionalisation trends in European countries 2007–2015*, red. F. Merloni, The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.
- Sześciło D. et al. (2019), *Demokracja samorządna*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Sześciło D. (2014), *Wprowadzenie*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa: Wydawca Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Territorial Consolidation Reforms in Europe* (2010), red. P. Swianiewicz, Budapest: Open Society Institute.
- Van de Walle S., Hammerschmid G., Andrews R. and Bezes P. (2016), *Introduction: public administration reforms in Europe*, [w:] *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*, red. G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews and P. Bezes, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Ura E. (2012), *Prawo administracyjne*, Warszawa: LexisNexis Polska Sp. z o.o.
- Wąsowicz K. (2018), *Efektywność przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu publicznego*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Wiktorowska A. (2002), *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw* (1994), Budapest: Open Society Institute.
- Wojnicki J. (2015), *Restytucja samorządu lokalnego w 1990 roku na tle polskich tradycji samorządowych*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, red. A. Lutrzykowski, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Wollmann H. (2015), *European Local Governance Reforms: A Comparative Perspective*, [w:] *Comparative Studies of Public Administration XII. Enhancing the Quality of Local Governance: Institutionalization, Capacity Building and Inter-Governmental Relationships*, red. A. Nakamura et al., Tokyo: EUROPA Local Government Center.
- Wollmann H. (2016), *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Provision – And Reverse?*, [w:] *Public and Social Services in Europe*, red. H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Wollmann H. and Lankina T. (2003), *Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession*, [w:] *Local Democracy in Post-Communist Europe*, red. H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann, Opladen: Springer.
- Zalewski A. (2007), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Artykuły

- Balázs I., Hoffman I. (2017), *Can (Re)centralization be a Modern Governance in Rural Areas?*, "Transylvanian Review of Administrative Sciences", nr 50 E.
- Bovaird T. (2016), *The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years?* "Public Money & Management", vol. 36, nr 1.
- Brus M. (2014), *Path and Constraints of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe*, "Regional and Federal Studies", vol. 24, nr 3.
- Bujny J., Ziemiński K. (2015), *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.
- Chmielnicki P. (2011), *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 3834)*, Warszawa.
- Czakowska M., Czakowski M. (2011), *Sprawozdanie z konferencji naukowej „Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce” oraz z obchodów światowego dnia wyborów, Toruń, 2–3 lutego 2011*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4.
- Czyż A. (2011), *Rozwój samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2011, nr 7, <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/14458/edition/12903/content> [2.10.2018].
- Denters B. & Klok P.-J. (2013), *Citizen Democracy and the Responsiveness of Councillors: The Effects of Democratic Institutionalisation on the Role Orientations and Role Behaviour of Councillors*, "Local Government Studies", vol. 39, nr 5.
- Elander I. (1996), *Między centralizmem a lokalnością*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Feret E. (2016), *Konstytucyjne i inne ustawowe źródła funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – aspekty dochodowe w ujęciu przekrojowej ewolucji regulacji konstytucyjnych i ustawowych od 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 3.
- Futó P. et al., *The Evolution of Multi-level Governance in Regional and Environmental Policies in Hungary. Final Report of the National Study for Hungary*, <https://pdfs.semanticscholar.org/9dab/658f5f9248a7884bb5005437bc17e773d0ea.pdf> [12.12.2018].
- Gawłowski R. (2015), *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.
- Gálosi-Kovács B., Haffner T. (2017), *Change in the institutional system of regional development in Hungary*, "Ekonomiska misao i praksa", nr 2.
- Gniadkowski A. (2017), *Coraz szybsze oskubywanie samorządu*, „Wspólnota” z 26 lutego 2017.
- Hajnal G. and Csengődi S. (2014), *When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary*, "Administrative Culture", vol. 15, nr 1.
- Héjj D. (2018), *Konstytucja Węgier jako manifest polityczny parlamentarnej większości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1(41).
- Hoffman I., Fazekas J., Rozsnyai K. (2016), *Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades*, "Lex Localis – Journal of Local Self-Government", vol. 14, nr 3.

- Izdebski H. (2018), *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Izdebski H. (2015), *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Jaroszyński M. (1937), *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Kabai G. (2017), *The Social Conditions of Regionalism in the Hungarian Balaton Region*, „Deturope”, vol. 9, nr 1.
- Kaczmarek T. (2016), *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Klucińska P., Sześciło D., Wilk B. (2018), *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Kolk H. (2007), *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies”, vol. 33, nr 2.
- Kopcińska M. (2017), *Konsensus czy konflikt polityczny w europejskich gminach*, „Wspólnota” z 3 czerwca 2017 r.
- Kopczyński P. (2016), *Neoweberyzm (neo-Weberian state) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(37).
- Korczak J. (2016), *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2.
- Kotarba B., *Problemy współdziałania organów polskich gmin*, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/10/ssp-2016-1-209.pdf> [1.03.2019].
- Kowalik J. (2015), *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, „Political Preferences”, nr 10.
- Krukowska J. (2017), *Skąd się biorą burmistrzowe*, „Wspólnota” z 28 stycznia 2017 r.
- Kulesza M. (2009), *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.
- Kulesza M. (2000), *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, „Studia Juridica”, nr XXXVII.
- Kulesza M. (1990), *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, z. 1.
- Kuhlmann S., Wayenberg E. (2016), *Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 82, nr 2.
- Lackowska M., Swianiewicz P. (2018), *Pionowe i poziome relacje władzy a wielkość gminy, czyli którzy burmistrzowie rządzą światem?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Levitas A. (2017), *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About “Decentralization”*, „Studies in Comparative International Development”, vol. 52, nr 1.
- Mayer-Sahling J.-H. (2009), *Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 75(3).
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Ekspertyzy_BGK/Finanse_samorządowe_po_25_latach_-_stan_i_rekomendacje/finanse_samorządowe_7.pdf [1.03. 2018].

- Nemec J., de Vries M.S. (2015), *Local Government Structure and Capacities in Europe*, "Public Policy and Administration", vol. 14, nr 3.
- Oramus M. (2016), *Neoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(52).
- Pálné Kovács I. et al. (2016), *Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications*, "Croation and Comparative Public Administration", nr 16(4).
- Pálné Kovács I. (2015), *Regionalism in Hungary. Assembly of European Regions Study on Regionalism*, The Assembly of European Regions, April.
- Pálné Kovács I. (2012), *Roots and consequences of local government reforms in Hungary*, "Revue d'etudes comparatives Est-Ouest", vol. 43, nr 3.
- Pálné Kovács I. (2011), *Equal status and different conditions of local governments in Hungary*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem”, t. 3, nr 1.
- Pálné Kovács I., *Dreams and realities in the local governance of Hungary*, file:///C:/Users/user/Downloads/2466-Article%20Text-5430-1-10-20120904.pdf [20.11.2018].
- Pálné Kovács I., *Region-Building in Hungary – the Case of South-Transdanubia*, https://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum2/2_2_kovacs.pdf [10.02.2019].
- Pálné Kovács I., Paraskevopoulos C.J. & Gy. Horváth Gy. (2004), *Institutional 'legacies' and the shaping of regional governance in Hungary*, "Regional & Federal Studies", nr 14(3).
- Patrzałek L. (2019), *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Pawłowski J. (2018), *Mamy jedne z najwyższych w Europie cen za wodę i ścieki*, „Gazeta Prawna”, 9.05.2018.
- Péteri G. (2016), *Decentralization in Eastern Europe: grab the moment!*, Website of the MTA–DE Public Service Research Group, <http://publicgoods.eu/decentralization-eastern-europe-grab-moment> [20.07.2018].
- Radwan A. (2018), *Urzednicy uciekają z gmin. Tak wygląda praca w samorządzie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.05.
- Radzik-Maruszak K. (2016), *Changes and Challenges: Local Representative Democracy in Poland*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia", vol. XXIII, nr 1.
- Rajca L. (2002), *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Randma-Liiv T. (2008/2009), *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*, "The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy", Special Issue, vol. 1, nr 2.
- Ropret M., Aristovnik A., Kovač P. (2018/2019), *A Content Analysis of the Rule of Law within Public Governance Models: Old vs. New EU Member States*, "The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy" vol. XI, nr 2.
- Sarnecki P. (2009), *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 7(3).
- Schöpin G., *Węgry: projekt Fideszu*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Aspen%20PL.pdf> [3.11.2017].
- Stępień J. (2015), *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Stępień J. (2015), *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Stumpf I. (2017), *The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary*, "Civic Review", vol. 13, Special Issue.
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A. (2017), *Najbardziej bezpartyjne samorządy w Europie*, „Współnota” z 25 lutego 2017 r.

- Swianiewicz P., Krukowska J. (2018), *Czy polski burmistrz jest (zbyt) silny? Pozycja burmistrza w poziomych relacjach władzy – perspektywa europejska*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4.
- Swianiewicz P. (2018), *Political Business Cycle in Policies of Tariffs for Local Public Services: Comparison of Poland and Bulgaria*, Presented Papers from the 26th NISPAcee Annual Conference, May 24–26, 2018, Iasi.
- Swianiewicz P. (2018), *O sile burmistrzów w krajach europejskich*, „Wspólnota” z 21 kwietnia 2018 r.
- Swianiewicz P. (2017), *Urynkowanie, prywatyzacja i rekomunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Swianiewicz P. (2017), *Stosunek do prywatyzacji lokalnych usług publicznych*, „Wspólnota”, 27 kwietnia.
- Swianiewicz P., *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje*, raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372160_Ocena%20podzialu%20tery-ekspertyza%20prof%20Swianiewicz.pdf [30.03.2019].
- Swianiewicz P. (2015), *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Swianiewicz P. (2011), *Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Szarfenberg R. (2016), *Remunicipalizacja (rekomunalizacja) usług publicznych*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/remunicipalizacja.pdf> [1.02.2018].
- Sześciło D., *Raport: pelzająca recentralizacja ogranicza prawa samorządów*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/raport-pelzajaca-recentralizacja-ogranicza-prawa-samorzadow>, 20.03.2018.
- Sześciło D. (2017), *O tendencjach (re)centralizacyjnych w ochronie zdrowia – doświadczenia państw nordyckich*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Szlachetko J.H. (2018), *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Torres Pereira A., Çukur D. (2013), *Local and regional democracy in Hungary*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, <https://rm.coe.int/168071910d> [20.02.2018].
- Trabucco F.R. (2016), *Local and Regional Democracy in Hungary: Recent Developments*, “Italian Journal of Public Law”, vol. 8, nr 2.
- Trembicka K. (2005), *„Okrągły stół” jako forma porozumienia w Europie Środkowowschodniej w latach 1989–1990*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2.
- Tykwńska-Rutkowska D. (2017), *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Vigvári A. (2010), *Is the Conflict Container full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary*, “Acta Oeconomica”, vol. 60 (1).
- Wollmann H. (2012), *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, “Local Government Studies”, vol. 38, nr 1.
- Wollmann H. (2011), *Provision of public services in European countries. From public/municipal to private and reverse*, “Croatian and Comparative Public Administration”, nr 11(4).

- Wollmann H. (2008), *Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective*, "Local Government Studies", vol. 34, nr 2.
- Wollmann H. (2004), *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations*, "Local Government Studies", vol. 30, nr 4.
- Zachariasz I. (2018), *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Żmuda-Matan K. (2017), *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.

Strony internetowe

- Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitView/TableAction.doc> [10.07. 2016].
- Forum samorządowe, *Andrzej Arendarski: Spółki komunalne trzeba prywatyzować*, 4.10.2013, http://www.forumsamorządowe.pl/aktualnosci/1420,,,andrzej_arendarski_spolki_komunalne_trzeba_prywatyzowac.html [4.11.2019].
- Portal Samorządowy, *NIK: Ceny wody mamy najwyższe w Europie*, 18.08.2016, <https://www.portalsamorządowy.pl/gospodarka-komunalna/nik-ceny-wody-mamy-najwyzsze-w-europie,83451.html> [20.07.2018].
- Portal Samorządowy, *Dochody, wydatki, subwencje, nadwyżki. Oto jak kształtowały się budżety samorządów w 2017 r.*, 15 czerwca 2018 r., <https://www.portalsamorządowy.pl/prawo-i-finance/dochody-wydatki-subwencje-nadwyżki-oto-jak-kształtowały-sie-budżety-samorządow-w-2017-r,109390.html> [10.06.2019].

Spis tabel, wykresów i map

Tabela 1.	Wielkość gmin w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej	37
Tabela 2.	Drugi i trzeci szczebel władzy w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej	38
Tabela 3.	Udział wydatków samorządowych w produkcie krajowym brutto (PKB) w wybranych państwach Europy (w %)	77
Tabela 4.	Udział wydatków samorządowych w ogólnych wydatkach publicznych w wybranych państwach Europy w latach 2009–2015 (w %)	79
Tabela 5.	Wielkość długu samorządu terytorialnego jako procent PKB w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej	87
Tabela 6.	Udział wydatków publicznych w PKB w wybranych państwach europejskich (w %)	97
Tabela 7.	Przykładowe projekty partnerstwa publiczno-prywatnego wybrane z <i>Bazy projektów partnerstwa publiczno-prywatnego</i>	104
Wykres 1.	Poziom decentralizacji w roku 2014/2015 mierzony udziałem wydatków samorządowych w PKB i zmiany w tym zakresie od 2005 r.	78
Mapa 1.	Podział Węgier na województwa (<i>megyék</i>)	32
Mapa 2.	Podział Polski na województwa	34
Mapa 3.	Podział Polski na województwa i powiaty	35