

Wprowadzenie

Odrodzenie się Rzeczypospolitej po wielu latach zniewolenia zaowocowało między innymi rozpoczęciem zmian zmierzających do upodmiotowienia obywateli. Procedurę tę, obok częściowo wolnych wyborów, zapoczątkowało przede wszystkim odtworzenie w 1990 roku samorządów gminnych. W ramach subsydiarności to właśnie samorząd gminny, któremu przypisano realizację zadań mających podstawowe znaczenie dla obywateli w ich najbliższym otoczeniu, stał się urzeczywistnieniem modelu zarządzania, w którym obywatele poprzez wybranych przez siebie radnych sprawują władzę w wymiarze lokalnym. Dlatego ukształtowanie modelu samorządu terytorialnego na wzór występujący w obszarze kultury zachodnioeuropejskiej stało się celem elit widzących w zmianach w wymiarze lokalnym jedyną szansę trwałego zbudowania światłej demokracji. To właśnie samorządy gminne stanowią najważniejszy (z perspektywy lokalności) szczebel w strukturze administracji publicznej. Spełniają wiele funkcji, wśród których sprawność wykorzystania zasobów powierzonych tym związkom publicznoprawnym ma podstawowe znaczenie i wynika przede wszystkim z jakości kadr zatrudnionych w organizacjach wykonujących zadania samorządów gminnych, jakości kadr zarządzających gminami oraz aktywnego udziału obywateli determinowanego transparentnością procedur decyzyjnych.

Poruszana w monografii problematyka odnosi się do wymiaru lokalnego w strukturze zarządzania w sektorze publicznym i jest owocem badań prowadzonych nad samorządem gminnym przez pracowników naukowych Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, naukowców współpracujących z Wydziałem oraz doktorantów prowadzących wspólne i pod kierunkiem pracowników Wydziału badania nad

różnymi aspektami lokalnej samorządności. Dlatego wspólnym mianownikiem prezentowanych rozdziałów monografii jest samorząd gminny i czynniki determinujące jego rozwój. Należy podkreślić, że prezentowane rozdziały opierają się na wynikach badań nad lokalną samorządnością wybranych gmin Mazowsza oraz Warmii i Mazur przede wszystkim w latach 2014–2015. W poszczególnych rozdziałach będących oryginalnym i osobistym wkładem autorów zawarto problemy obejmujące interdyscyplinarne podejście do gminy.

Pierwszy rozdział odnosi się do wpływu rozwoju funkcji miejskich na obszarach wiejskich na kształt składu osobowego organów gminnych w aspekcie wyborów samorządowych do rady gminy. Szczególnie dotyczy to reguł, według których wybory te się odbywają. W rozdziale tym podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy nowe funkcje miejskie i związana z nimi zabudowa na obszarach wiejskich, mogą mieć wpływ na geografie polityczną i podział gminy na okręgi wyborcze? W rozdziale pierwszym wskazane zostały przykłady podziału gminy wiejskiej na stałe okręgi wyborcze z realizacją miejskiego osiedla na jej terenie. Analizie zostały poddane prawne i przestrzenne uwarunkowania podziału gminy wiejskiej na stałe okręgi wyborcze. Obok wielu sformułowań problemów i pytań, których rozwiązaniem byłyby nowe regulacje prawne z obszaru zasad wyborczych, zaproponowano rozwiązania, które zmieniłyby zasady reprezentacji mieszkańców w lokalnym organie stanowiącym.

Rozdział drugi odnosi się do wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego. Wdrożenie takiego programu to często duże wyzwanie wymagające dostosowania przyjętych rozwiązań z zakresu zarządzania ryzykiem do wielkości i potrzeb jednostki. Jest to, jak wskazują badania, działanie przynoszące korzyści poprzez zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji zadań i osiągnięcia celów. Efektywne zarządzanie ryzykiem umożliwia bowiem skuteczniejsze świadczenie usług publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego i lepsze wykorzystanie zasobów. W rozdziale tym przedstawiono system zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi identyfikacji oraz oceny ryzyka. Rozważania oparto na analizie dokumentacji z zakresu zarządzania ryzykiem oraz doświadczeniach udziału w grupie eksperckiej powołanej w celu wdrożenia procesu zarządzania ryzykiem.

W trzecim rozdziale przedstawiona została analiza wskaźnikowa jako narzędzie, które pozwala ocenić zarówno kondycję finansową oraz skutecznie wskazywać kierunki zmian w sposobie zarządzania finansami w gminie. Omówione zostały w tym rozdziale zagadnienia teoretyczne dotyczące zarządzania finansami gminy oraz analizy wskaźnikowej. Celem przybliżenia problemu, w ramach case study odniesiono się do wyników analizy wskaźnikowej gminy Suchożebry. Interpretację wyników badań wzbogacają informacje uzyskane

podczas wywiadu przeprowadzonego w grudniu 2015 z osobą pełniącą funkcję organu wykonawczego.

W czwartym rozdziale przedstawione zostały ogólne założenia polityki dochodowej gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem zasad zarządzania w sferze kształtowania jej dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Treść rozdziału została opracowana na podstawie ustawowych założeń polityki dochodowej gminy oraz wyników badań empirycznych, których przedmiotem były: zasady kształtowania dochodów gminy Pasym na Warmii i Mazurach z tytułu podatku od nieruchomości; skutki finansowe przyjętej filozofii zarządzania dochodami gminy w badanym zakresie; zasady kształtowania podstawy opodatkowania nieruchomości, zasady płatności omawianego podatku, a także zasady stosowania ulg podatkowych i formy jego egzekwowania od dłużników gminy. W rozdziale sformułowano także rekomendacje dla organów gminy w postaci wniosków wynikających z przeprowadzonego badania.

Rozdział piąty odnosi się do zarządzania w samorządach gminnych pozyskanymi i zwrotnymi zasobami finansowymi. Jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczone możliwości finansowania realizowanych przez nich zadań. Chcąc sprostać potrzebom społeczności lokalnej, poprawić poziom atrakcyjności zajmowanego terenu, muszą korzystać ze zwrotnych źródeł finansowania. W celu zabezpieczenia się przed utratą płynności finansowej powinny one bardzo uważnie analizować swoją sytuację finansową i oceniać bezpieczeństwo finansowe podejmowanych decyzji. Celem postawionym w rozdziale jest próba przedstawienia uwarunkowań prawnych wpływających na zarządzanie długiem gminy i analiza na tym tle wyniku finansowego i poziomu zadłużenia samorządów gminnych w latach 2009–2014. W rozdziale wskazano przyczyny, źródła i kierunki wykorzystywania zwrotnych źródeł finansowania na badanym terenie. Porównań dokonano pomiędzy gminami w Polsce, województwie mazowieckim oraz podregionie ostrołęcko-siedleckim w podziale na gminy wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie.

W rozdziale szóstym zwrócono uwagę na niebezpieczeństwa w zarządzaniu gminą wynikające z lokalnych uwarunkowań. Funkcjonowanie sektora publicznego, w tym zarządzanie wyodrębnionymi z sektora prywatnego zasobami, wymaga określenia precyzyjnych procedur zapewniających wysoką efektywność wykorzystania zasobów dobra wspólnego. W odróżnieniu od sektora prywatnego, w którym właściciel dysponuje swoim majątkiem, w sektorze publicznym występuje dysponent zarządzający „cudzym czy wspólnym majątkiem”. To nakazuje wypracowanie procedur, które zbliżą efektywność zarządzania w sektorze publicznym do sektora prywatnego. Na przeszkodzie jednak stoją najczęściej interesy osób pełniących funkcje publiczne, które starają się wykorzystać swoją

pozycję do czerpania nielegalnych korzyści. W rozdziale tym podjęto problem występowania protekcji w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego. Za cel postawiono sobie określenie skali tego negatywnego zjawiska w oparciu o badania przeprowadzone wśród pracowników samorządów gminnych Warmii i Mazur i zaproponowanie rozwiązań eliminujących skalę tego zjawiska.

Prezentowana monografia obok prezentacji wyników badań ukazuje nie tylko obszar naukowego zainteresowania pracowników Wydziału i współpracujących z Wydziałem osób, ale też aktywności badawczej w poszukiwaniu nowych modeli racjonalnego zarządzania w sektorze publicznym. Interdyscyplinarność tych badań, w tym prezentowanych rozdziałów, ukazuje polską gminę w całej swojej złożoności. Wnioski wynikające z badań autorzy polecają nie tylko studentom czy działaczom samorządowym, ale też decydentom i osobom mającym wpływ na kształtowanie prawnego modelu samorządu gminnego.

Marek Cisek
Andrzej Józef Kozłowski