

Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

e-mail: marek.wojciechowski2010@wp.pl

**STRUKTURA WŁADZY
W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM.
HIERARCHIA – KONKURENCJA – PARTNERSTWO?**

**THE STRUCTURE OF AUTHORITIES
IN THE LOCAL GOVERNMENT.
HIERARCHY – COMPETITION – PARTNERSHIP?**

DOI: 10.15611/pn.2017.477.29

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest rzadko badany problem efektywności funkcjonowania władzy w samorządzie terytorialnym w Polsce. Władza ta ma charakter dwoisty, ponieważ składa się z czynnika społecznego (rada, sejmik) oraz organu wykonawczego (zarządu lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta). W pewnej mierze rolę swoistej władzy sprawuje też administracja samorządowa. Celem opracowania jest charakterystyka i ocena wzajemnych relacji między radnymi a jednoosobowym organem wykonawczym w gminie. Autor przedstawia potencjalne sytuacje związków politycznych między tymi stronami, które skutkują różną efektywnością, poczynając od ostrej rywalizacji aż po harmonijną współpracę. Samorząd terytorialny charakteryzuje się pod tym względem licznymi dysfunkcjami. W artykule wykorzystano następujące metody badawcze: analizę literatury przedmiotu i regulacji prawnych oraz analizę opisową i porównawczą. Wiedza na ten temat w polskim piśmiennictwie ekonomicznym jest skromna, a podniesione zagadnienia wymagają bardziej pogłębionych badań, użytecznych z punktu widzenia praktyki samorządowej. Autor sformułował dziewięć wniosków końcowych, mających charakter pragmatyczny. Na podkreślenie zasługuje rys pożądanej sylwetki przywódcy lokalnego oraz ocena efektywności poszczególnych badanych sytuacji w relacjach rada gminy a organ wykonawczy.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, organy, hierarchia, relacje, konkurencja, partnerstwo.

Summary: The article discusses the rarely studied problem of the efficiency of the power in the local government in Poland. This power has a dual nature, because it consists of social component (board, council) and the executive body (board or mayor, mayor, city president). To a certain extent a kind of power is exercised by local administration. The aim of the study is to assess the characteristics and relationships between councilors and a single executive body of the municipality. The author presents potential situations of political relations between the two parties, which result in different efficiency, ranging from fierce competition to the harmonious cooperation. Local government has in this respect a number of dysfunctions. The article uses the following research methods: analysis of literature and regulations and the

descriptive analysis and comparison. Knowledge about the Polish economic literature is modest, and raised issues require a more in-depth studies, which are useful from the point of view of the practice of self-government. The author has formulated nine conclusions, having a pragmatic approach. It is worth mentioning a feature of desired profiles of local leaders and the evaluation of the effectiveness of each studied situation in the relations between the municipal council and executive body.

Keywords: local government, authority, hierarchy, relationship, competition, partnership.

1. Wstęp

Podjęty w artykule problem polega na identyfikacji roli władz samorządu gminnego w świetle ich funkcji w zarządzaniu (rządzeniu) publicznym. W analizach ekonomicznych dotyczących problemów rozwoju lokalnego i gospodarki przestrzennej przyjmuje się umownie, że głównym podmiotem zarządzania (gospodarowania) jest ogólnie pojmowana władza lokalna, bez analizy jej struktury oraz zależności między jej elementami. Kompetencje organów samorządu oraz sposób wykonywania przez nie władzy publicznej przesądzają o różnej jakości rządzenia. Można założyć, że władza lokalna w istotnym stopniu współtworzy jakość życia obywateli.

Celem rozważań jest spojrzenie do „wnętrza władzy” w samorządzie oraz ocena stabilności i stanów jej nierównowagi. Jest ona niejednorodna, złożona z elementów kierujących się odrębnymi racjami i filozofią działania. Patrzenie na władze zbiorczo zaciemnia ich prawdziwy obraz w przekonaniu, że są spójne i racjonalne w swoich decyzjach. Zagadnienie to jest rzadko poruszane w teorii samorządowej, częściej w naukach o administracji publicznej, a prawie wcale w badaniu sektora publicznego. Bez głębszego wglądu poznawczego w świat rządzenia nie jest możliwe dobre wyjaśnienie mechanizmów gospodarki przestrzennej w skali lokalnej oraz w ramach polityki rozwoju. Artykuł jest refleksją teoretyczną w próbie wyjaśnienia fenomenu podejmowania decyzji w niejednorodnym układzie podmiotowym samorządu. Złożoność ta wynika m.in. z interakcji zachodzących między elementami struktury władzy oraz ze zmiennych układów sił. Jak niektórzy twierdzą, w stosunki władzy wpisana jest z góry możliwość oporu i konfliktu [Scott 2006].

2. Struktura władz lokalnych a asymetria informacji

Władze samorządowe są również kategorią ekonomiczną, używaną dla opisu polityki lokalnego rozwoju. Są niejednorodne i składają się z dwóch elementów: politycznego oraz zarządzającego (egzekutywy) [Wojciechowski 2014]. Pierwszy segment władzy obejmuje radnych, tworzących z mocy prawa organ stanowiący (radę), nazywany też stanowiąco-kontrolnym. Rada gminy zawiera w sobie czynnik obywatelski, gdyż jej członkowie są wybrani przez mieszkańców i mają reprezentować oraz strzec ich interesy wobec egzekutywy [Leoński 2002]. Czynnikiem zarządzającym tworzy

organ wykonawczy samorządu, zwany też organem wykonawczo-zarządzającym (egzekutywa). Wymaga to podkreślenia, ponieważ termin *organ wykonawczy* sugeruje z góry jego podległość radzie gminy¹. Wymaga się od niego większej umiejętności menedżerskich, niezbędnych dla rozwiązywania problemów społecznych. Tryb jego wyłaniania świadczy o politycznym charakterze funkcji, jego pochodzenie bowiem wywodzi się bezpośrednio od samych mieszkańców (w gminie) bądź z wyborów radnych (w powiecie i w województwie).

Jeśli uwzględnić w rozważaniach funkcje realizowane w procesach kształtowania rozwoju, to do elementów władzy należy też administracja zorganizowana w urząd. Zajmuje ona szczególne miejsce w rządzeniu ze względu na rolę jako aparatu pomocniczego dla egzekutywy. Sama też mieści się w obszarze działań wykonawczych, pełniąc funkcje specjalistyczne w wykonywaniu zadań publicznych. Urząd w gminie jest powiązany personalnie z organem wykonawczym, pracując na jego rzecz. Pracownicy urzędu zajmują się również obsługą radnych w zakresie organizacyjno-technicznym i merytorycznym (przepływu informacji)². Charakter decyzji powoduje, że administracja komunalna nosi znamiona władzy publicznej, rozstrzygającej o sprawach wnoszonych przez interesanta i biorącej udział w świadczeniu usług publicznych. Istnienie w samorządzie trzech ogniw decyzyjnych: społecznego, zarządzającego i administracyjnego tworzy znamieny układ zależności w relacjach interesów: mieszkańców, lokalnego *establishmentu* i urzędników w rządzeniu. Suwerenem (właścicielem) i najważniejszym podmiotem samorządu są mieszkańcy, tworzący z mocy prawa wspólnotę lokalną. Można przyjąć, że społeczność ta stanowi podmiot naczelny w strukturze systemu zarządzania. Rada gminy odgrywa wobec społeczności lokalnej rolę służebną, działając w ramach posiadanych kompetencji dla dobra wspólnego. Jest podmiotem kierowania – pierwszego rzędu, o charakterze ogólnym. Organ wykonawczy samorządu podejmuje wszystkie czynności, które powodują realizację zadań własnych i zleconych. Jest bezpośrednio zależny od organu stanowiącego w powiecie oraz w województwie i mniej zależny w gminie. Jego powinnością jest działanie na rzecz dobra publicznego (mieszkańców). Administracja komunalna grupująca urzędników stanowi niejako bank, gromadzący wielką informację specjalistyczną niezbędną dla procesów świadczenia usług komunalnych. Z racji wykonywanych zadań pełni funkcję świadcząca (obsługującą), wykonawczą, menedżerską i doradczą oraz ekspercko-analityczną.

W wiedzy o gospodarce samorządu terytorialnego (patrząc przez ogniwa władzy) widać wyraźnie zaznaczającą się asymetrię informacji. Najmniejszą znajomość samorządu posiadają mieszkańcy, większą zaś radni. Dużą informację ma organ wykonawczy, która jest mniejsza od tej, którą dysponują urzędnicy. Organ ten powinien mieć za to pełniejszą znajomość tzw. spraw generalnych, odnoszących się do cało-

¹ Mówiąc o organie wykonawczym, należy rozumieć przez niego władzę, która wykonuje uchwały organu stanowiącego.

² Obszernie specyfikę i zasady funkcjonowania administracji samorządowej opisują D. Stawasz, D. Drzazga i C. Szydłowski [2011, rozdział I-II] oraz A. Harańczyk [2010, s. 32-33].

kształtu procesów i zjawisk w samorządzie. Nie wyklucza to, aby organ wykonawczy był również specjalistą w jakiejś dziedzinie, najlepiej związanej z samorządem terytorialnym. Występujące dysproporcje (przewagi informacyjne) czynią układ samorządowy niestabilnym, powodując pojawianie się licznych dysfunkcji w działaniu całego samorządu³. Anomia i zakłócenia prowadzą do nieracjonalnego wykorzystania zasobów oraz do osłabienia wpływu na kształtowanie procesów rozwojowych w gospodarce i w polityce lokalnej. Powstaje pytanie, czy istnieje mechanizm niwelowania zarysowanej asymetrii informacji? Problem ten na płaszczyźnie teoretycznej wyjaśnia *koncepcja agencji* wyróżniająca stronę mocodawcy i wykonawcy – agenta (*principal agency theory*). Problem ten w samorządzie terytorialnym omawia szerzej A. Zalewski [Zalewski 2005]. W sektorze prywatnym już dawno rozwiązano ten problem, wprowadzając do struktury biznesowej radę nadzorczą dla równoważenia interesów właściciela i technostruktury zarządzającej [Milewski (red.) 1998]. Dysponowanie przez układ zarządzający (wykonawczy) dużym i większym zasobem informacji tworzy warunki wykorzystania jej dla interesów grupy zarządzającej kosztem właścicieli organizacji gospodarczych. Nie rozwijając tej kwestii, można wskazać doniosłą rolę mediów, transparentność organów, presję wysokich wymagań obywateli.

3. Rola i funkcje organów

Samorząd terytorialny wykonuje zadania (usługi) za pośrednictwem swoich organów oraz związanej z nimi administracji⁴. Mieszkańcy wypowiadają się w sprawach publicznych poprzez wybory i referendum oraz przez organy samorządowe. Wybory są wyrazem demokracji bezpośredniej, referendum zaś przedstawicielskiej. Wyborcy co 4 lata rozstrzygają, kto ma zasiadać w okresie kadencyjnym w radach oraz w egzekutywach ich samorządów. Praca w nich stanowi zaszczytną funkcję publiczną, cieszącą się poważaniem i prestiżem społecznym. Na ogół mamy do czynienia z sytuacją większej liczby kandydatów w wyborach, ale są też gminy, gdzie trudno znaleźć konkurentów. Wynika to z przyczyn politycznych lub ze zmonopolizowania życia publicznego przez dotychczas zarządzających. Władze samorządu pochodzą z wyborów bezpośrednich lub pośrednich, a radni oraz organ wykonawczy w gminie są wyłaniani wprost w procedurze wyborczej.

O pozycji organów w systemie gospodarki lokalnej decyduje ich znaczenie. Rola każdego organu związana jest z funkcjami i z zadaniami, jakie realizują w ramach decentralizacji państwa. Znaczenie obydwu organów w gminie zależy od dwóch czynników:

- sposobu ich wybierania,
- zakresu posiadanych kompetencji (uprawnień i odpowiedzialności).

³ Wiąże się to z procesem rozdzielenia funkcji własności od funkcji zarządzania przedsiębiorstwem w celu zwiększenia efektywności prowadzenia biznesu.

⁴ Stanowi o tym art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wybór organów gmin odbywa się w systemie ordynacji większościowej lub proporcjonalnej. Pierwsza obowiązuje w wyborach do organów gmin z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Druga ordynacja stosowana jest w wyborach do rad w tych miastach. Wójt, burmistrz, prezydent miasta mają większą samodzielność i podlegają jedynie formalnie czynnościom kontrolnym radnych sprawowanych przez komisję rewizyjną. Pozycja monokratycznej egzekutywy w gminie jest dużo silniejsza niż radnych [Wojciechowski 2012]. Na większą sprawność organu jednoosobowego w zarządzaniu publicznym wskazują administratywiści [Szreniawski 1996, Łukasiewicz 2004]. W organach wykonawczych wyłanianych pośrednio ich pozycja i umocowanie demokratyczne są odpowiednio słabsze. Najdalej w postrzeganiu istotnej roli organu wykonawczego w samorządzie idzie Benjamin R. Barber, który upatruje w umocowaniu i zdolnościach burmistrzów siły zdolnej rządzić światem [Barber 2014]. Warto odwołać się też do cech przywódczych opisywanych przez byłego burmistrza Nowego Jorku Rudolpha W. Giulianiego [2003].

Rada w gminie podejmuje decyzje o kierunkach jej rozwoju oraz wykonuje funkcje kontrolne wobec organu wykonawczego. Kształtuje warunki i formułuje zalecenia (przez uchwały) dla egzekutywy, stanowiąc o przebudowie gospodarki samorządowej i przepisach prawa lokalnego. Wybór radnych stanowi interes publiczny, ponieważ zostali oni wybrani dla decydowania o dobru mieszkańców. Radni są reprezentantami racji społecznych w procesie zaspokajania potrzeb obywateli. Wykonując funkcję publiczną, nie powinni kierować się wąsko pojmowanym dobrem swoich wyborców, lecz szerokim interesem i preferencjami grup obywateli oraz ich całości. Poprzez kolejne nowelizacje ustroju samorządu terytorialnego nastąpiło osłabienie pozycji rady wobec egzekutywy, zwłaszcza w gminie [Piasecki 2009].

4. Analiza relacji między organami samorządu i ich konsekwencje

Organy w gminie są wspólnie odpowiedzialne przed mieszkańcami za kierowanie sprawami publicznymi. Jest ona różna i rozkłada się według posiadanych uprawnień (kompetencji) do decydowania. O efektywności działania decydują jednak wzajemne zależności między nimi, wynikające z przepisów prawnych (proceduralnych) oraz z akceptacji lub krytycznej oceny drugiego organu. Dominuje przekonanie, że działania organu wykonawczego są reakcją na posunięcia radnych. W gospodarce samorządowej występuje wzajemne oddziaływanie tych organów, przybierające różne postacie i natężenia wobec konkretnej sprawy publicznej. Używając języka cybernetycznego, można stwierdzić, że ich relacje składają się na swoiste sprzężenie zwrotne (*feedback*). Związki między organami są różne w zależności od poziomu samorządności. Czynnikiem różnicującym jest wspomniany już sposób wyłaniania egzekutywy i jego charakter. W województwie oraz w powiecie ich zarządy są kolegialne i wybierane przez radnych ze swojego gremium lub rzadziej spoza powiatu

czy sejmiku⁵. Sprawa jest bardzo złożona w gminie, gdzie występują interesujące zjawiska w życiu politycznym. Bezpośredniość wyboru władz nadaje im najwyższą legitymizację demokratyczną. Relacje między organami mogą kształtować się różnie w zależności od układu sił wśród radnych, popierających lub nie organ wykonawczy. Może wystąpić kilka charakterystycznych sytuacji modelowych (opcji, przypadków), zachowań i interakcji. Typowe sytuacje są determinowane przez różne zakresy poparcia w radzie gminy, kiedy występuje:

- pełne poparcie radnych (1),
- większościowe, zdecydowane poparcie radnych (2),
- większościowe, lecz niewielkie poparcie (3),
- stan równowagi tworzący układ niejednoznaczny (4),
- mniejszościowe poparcie radnych (5),
- całkowity brak poparcia (6).

W sytuacji (1) wybrany burmistrz posiada swoich zwolenników wśród wszystkich radnych⁶. W modelu tym mamy do czynienia z ciekawą konfiguracją. Na ogół wybór radnych, z których zapewne wszyscy pochodzą z komitetu wyborczego wójta (i odpowiednio burmistrza lub prezydenta miasta), ma miejsce w małych i w średnich gminach. W dużych miastach w kampanii wyborczej biorą udział partie polityczne, a system wyborczy jest proporcjonalny. Uzyskanie całkowitego poparcia w radzie jest zatem najłatwiejsze w małej liczebnie radzie. Daje to duże korzyści organowi wykonawczemu, którymi są: komfort sprawowania władzy, sprawność i szybkość podejmowania decyzji oraz względna gwarancja stabilności w układzie sił między organami. Staje się jednak zakładnikiem radnych. Mogą oni przyjmować postawy roszczeniowe, coraz bardziej zainteresowani indywidualnymi interesami (np. zatrudnianie bliskich) wywierać ciągłą presję na pracy egzekutywy bądź skupiać się na sprawach bardzo szczegółowych lub drugorzędnych. Negatywną cechą takiego układu jest brak opozycji, prowadzący do osłabienia kontroli egzekutywy. Otwiera to pole do nadużyć i zawiązywania nieformalnych układów towarzysko-ekonomicznych. Wielką umiejętnością organu wykonawczego jest wtedy nie tylko dostrzeżenie tych zagrożeń, ale też konsekwentne i przejrzyste funkcjonowanie w procesie decyzyjnym.

Układ sił według modelu drugiego może wystąpić w każdym samorządzie. W sytuacji tej występują również korzyści dla egzekutywy, tak jak w pierwszej. Zasygnalizowane powyżej niebezpieczeństwa są też realne w tej opcji sprawowania władzy. Dominujące poparcie radnych nie daje jednak pewności zachowania ciągłości władzy wykonawczej. Postawy radnych lub egzekutywy mogą doprowadzić do

⁵ Jedynie przewodniczący zarządu w powiecie, tj. starosta, musi być radnym. Pozostałe funkcje członkowskie zarządów, a nawet marszałka województwa mogą pełnić osoby niemające mandatu radnego, choć w praktyce zdarza się to niezmiernie rzadko. Oczywiście nie występuje legitymizacja społeczna członków zarządu spoza radnych.

⁶ Przykładem może być Kutno, gdzie w 2014 r. kandydaci z komitetu wyborczego burmistrza zdobyli wszystkie mandaty w radzie miasta.

konfliktów, a nawet ostrej walki personalnej ze szkodą dla interesu publicznego. Konfiguracja taka może tworzyć przesłanki dla uruchomienia referendum w celu odwołania organu wykonawczego⁷. Powoduje to bardzo niekorzystną atmosferę w funkcjonowaniu organów gminy, przenoszącą się na życie gminy i jej mieszkańców. Sytuacja pokazuje, jak łatwo można utracić zaufanie swoich zwolenników, które pociąga za sobą ewidentne koszty społeczne, ekonomiczne i polityczne.

W sytuacji trzeciej organ wykonawczy wprawdzie ma większość sympatyków w radzie, lecz nie jest ona na tyle znaczna, że w każdym głosowaniu uzyska aprobatę dla swoich decyzji. Nie należy też wykluczyć, że niektórzy radni, kierując się partykularnym interesem, zechcą wpływać na niego. Daje to poczucie niepewności co do losu uchwał i innych decyzji. Rozsądny organ wykonawczy powinien zatem posiadać zdolność harmonizowania różnych sprzecznych interesów ze sobą oraz umiejętność prowadzenia często zmuśnych i długotrwałych negocjacji, mediacji w przekonywaniu do swojego stanowiska. Także w tych warunkach bardzo łatwo utracić poparcie większości radnych.

Interesujący jest też układ sił między organami w sytuacji tzw. równowagi. Może mieć ona dwojaki charakter: „czysty” (50% poparcia) lub „delikatny” (brakuje poparcia 1-2 radnych). W procedurze przygotowania decyzji oraz w głosowaniu konsekwencje mogą być podobne, ponieważ drobna przewaga może łatwo i szybko zniknąć z powodów naturalnych, życiowych. W małych gminach (15 radnych) może zaistnieć przypadek „delikatnej” równowagi, w dużych częste są sytuacje „czystej” równowagi. Zarysowana opcja w strukturze władzy stwarza groźbę przerwania stabilności rządu, wprowadza dużą niepewność, jak też wywołuje strach organu wykonawczego. Wobec niejednoznacznego poparcia rady dla egzekutywy zarządzanie wiąże się z ryzykiem różnej akceptacji radnych, decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zależności od stopnia zagwarantowania ich interesów. Nie jest to dobra sytuacja dla organu wykonawczego, gdyż wywiera dodatkową presję na jego postępowanie i tworzy niepewność afirmacji podjętych decyzji. Może na to pozwolić tylko zdecydowany organ o dużych zdolnościach koncyliacyjnych.

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) staje zatem przed dylematem: rozpocząć rządy, akceptując istniejący stan rzeczy, czy poszukiwać rozwiązań dających mu przewagę w głosowaniu rady. Kontynuując działalność, musi wiedzieć, że jest to najtrudniejsza droga do realizacji celów społecznych, ale paradoksalnie zapewnia największą efektywność działania. Taka postawa wyzwala bowiem najpełniej potencjał rządu bazujący na najlepszych cechach osobowych. Ujawnia się wtedy wiedza i prawdziwa umiejętność do zarządzania sprawami publicznymi. Dziwi zatem często dostrzegana niepewność i obawa wielu włodarzy samorządów, którzy znaleźli się w takiej sytuacji. Wytłumaczeniem może być uzyskanie spokoju i pewność, że podejmowane decyzje znajdują uznanie i wystarczające poparcie radnych. Jeśli organ

⁷ Ilustracją może być miasto Łęczycza, gdzie większościowe poparcie dla burmistrza stopniało w radzie miasta do minimum.

wykonawczy ma w radzie niewielką przewagę, nie daje to poczucia stabilności w rządzeniu. Zawsze może wystąpić kolizja interesów pewnej grupy radnych z interesem egzekutywy, nie wyłączając ambicji osobistych. Nie rokuje dobrze, gdy konflikt ten będzie trwał przez dłuższy czas. W dużych gminach (miastach) zjawiska te ujawniają negatywne upartyjnienie samorządu osłabiające efektywność gospodarowania.

Kiedy organ wykonawczy nie ma odwagi dalszego rządzenia, możliwe są znów dwa kolejne rozwiązania. Pierwszym jest pozyskanie wśród opozycji brakujących mandatów dla swojego poparcia. Już na wstępie pojawia się zasadna wątpliwość o intencje formułowane przez obydwie strony. Trudno oczekiwać, że konkretny radny zechce popierać organ wykonawczy z pobudek altruistycznych, choć nigdy nie można tego wykluczyć. Na ogół pozyskanie zaufania u radnych związane jest ze świadczeniem tzw. przysługi w postaci stanowisk w służbach komunalnych, zlecenia usług na zewnątrz dla firm prowadzonych przez krewnych lub znajomych radnego itp. Jest to ewidentne kupczenie korzyściami dla zapewnienia poparcia w radzie i świadczy o słabości organu wykonawczego. Drugim rozwiązaniem jest zawarcie umowy (na ogół pisemnej) między egzekutywą a grupą radnych dla zapewnienia zdolności stabilnego rządzenia w dłuższym czasie. Podstawą formalną porozumienia jest dokument, zawierający uzgodnione wspólnie cele, priorytety, problemy do najszybszego rozwiązania, strategię działania w okresie kadencyjnym. Zmianą jest, że „oddaniu” części władzy wykonawczej koalicjantowi nie towarzyszy z reguły forma pisemna⁸. Kosztem za doprowadzenie do uzyskania poparcia w radzie są funkcje (np. zastępcy organu wykonawczego, kilka stanowisk kierowniczych w urzędzie, w służbach komunalnych). Mimo że nie znajduje to formalnego wyrazu, ma miejsce oddanie wpływu nad niektórymi spółkami komunalnymi stronie koalicyjnej⁹. Rządy koalicyjne wydają się mało efektywne z punktu widzenia zarówno politycznego, jak i ekonomicznego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako przywódca jest jedynie pośrednikiem do wskazywania drogi w celu zapewnienia wszystkim korzyści [Alberoni 2006].

Koalicja owocuje zwykle wspólnym programem działania, który różni się od preferencji ich wyborców. Odbiciem konsensusu politycznego staje się nowa jakość programowa, będąca z reguły prostą kompilacją elementów z programów wyborczych koalicjantów. Utworzenie koalicji skutkuje też wyższymi kosztami samorządu z powodów koordynacji działań, wydłużenia procesu decyzyjnego, nie zawsze trafnego doboru ludzi kompetentnych, rozbudowania struktur administracyjnych (głównie na stanowiskach kierowniczych). Nadto rodzi się wątpliwość, kto i w jakim stopniu będzie odpowiedzialny przed mieszkańcami za sprawowanie tych rządów. Odpowiedź jest prosta, gdyż wynika to z przepisów prawa. To wójt, burmistrz, prezydent miasta został wybrany przez mieszkańców i on zostanie rozliczo-

⁸ W „oddaniu” części władzy chodzi o przekazanie uzgodnionych kompetencji i zadań publicznych, ponieważ odpowiedzialność ponosi i tak jednoosobowy organ wykonawczy.

⁹ Koalicjant może decydować o składzie rady nadzorczej oraz obsadzie w zarządzie spółki.

ny z dokonań (efektów rządzenia). Zawiązanie koalicji było jego decyzją, która miała zapewnić spokój i stabilność w rządzeniu, ale ceną będzie korzyść koalicjanta i ocena mieszkańców dokonana w najbliższych wyborach. Wejście w koalicję opatrzone jest zawsze dużym ryzykiem, które trudno jest przewidzieć w chwili zawierania sojuszu.

Piątym rozwiązaniem jest sytuacja, kiedy organ wykonawczy nie ma wymaganego poparcia wśród radnych, z których tylko mniejszość (niewielu) jest jego zwolennikami. W radzie występuje wtedy silna opozycja, a to otwiera pole dla potencjalnych konfliktów w strukturze sprawowania władzy. Nie można i tutaj wykluczyć efektywnej współpracy organów pod warunkiem poczucia odpowiedzialności i wspólnej troski o dobro publiczne. Warunkiem stabilnego układu sił jest postawa samego organu wykonawczego, który musi cechować się dobrym przygotowaniem merytorycznym oraz wysokimi zdolnościami współdziałania z innymi. Nadto pożądanym byłoby, aby duża jego aktywność skierowana była na inicjowanie i poszukiwanie rozwiązań służących sprawnemu funkcjonowaniu i rozwojowi samorządu. Taki organ wykonawczy, poza administrowaniem sprawami publicznymi (bycie dobrym gospodarzem), musi być kreatywny, innowacyjny i przedsiębiorczy.

Ostatnim działaniem modelowym (6) jest brak w ogóle poparcia radnych. Sytuacja taka występuje bardzo rzadko i sporadycznie, ponieważ zgodnie z przepisami prawa kandydat na wójta, burmistrza i prezydenta miasta zobowiązany jest do zarejestrowania list „swoich” kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Istnieje zatem zawsze szansa, że w radzie gminy znajdą się radni przychylni organowi wykonawczemu. Ten ostatni może mieć poczucie odosobnienia, samotności w świetle postrzegania rady jako struktury przeciwnej, rywalizującej. Nie ułatwia mu to działalności, niosącej przez cały czas niebezpieczeństwo utraty władzy. Należy też brać pod uwagę czynniki stymulujące większą sprawność rządzenia, o których była mowa w modelu drugim, trzecim i piątym. W samorządzie mamy do czynienia ze zbiorem zasygnalizowanych powyżej zachowań – od współpracy zawiązywanej w dobrej wierze poprzez konkurencyjne sposoby zarządzania sprawami gminy aż do ostrej rywalizacji, wręcz walki politycznej w dążeniu do spełnienia określonych wartości, z których wypływają cele i zadania publiczne. Dużą, a nawet większą rolę w łagodzeniu sprzeczności interesów odgrywa w gminie właśnie jego organ wykonawczy, którego sprawność działania jest wyższa od funkcjonowania kolegialnej rady. Dzięki jego inteligencji i umiejętności pozyskiwania kompromisowych rozwiązań istnieje duża szansa i możliwość kojarzenia sprzecznych punktów widzenia przez radnych i jego samego. Takie postępowanie zespołowej oraz jednoosobowej władzy w procesie rządzenia stanowi nową wartość. Jest godne podkreślenia, ponieważ daje przesłanki dla wyzwolania energii i potencjału na rzecz dokonywania pozytywnych zmian w gospodarce gminy w krótszym czasie. Rywalizacja przeważającej części rady gminy pozostającej w opozycji do organu wykonawczego prowadzić może do obstrukcji, wydłużenia lub blokowania procesów decyzyjnych, ich chaosu ze szkodą dla interesu publicznego.

5. Zakończenie

Analiza struktury organów samorządu terytorialnego z perspektywy ekonomicznej pozwala na sformułowanie wniosków o charakterze ogólnym. Świadomość ich przez polityków (radnych), urzędników oraz innych interesariuszy samorządu nie jest powszechna.

1. Niejednorodność i złożoność układu władzy w samorządzie terytorialnym powoduje tworzenie warunków dla występowania wielu zachowań polityków sprawujących władzę. Są one podejmowane z różną intencją oraz wynikają z reakcji na ukształtowaną strukturę radnych, sprzyjających lub nie organowi wykonawczemu. Relacje te zamykają się w zbiorze działań – od owocnej współpracy aż do ostrej walki politycznej.

2. W systemie władzy lokalnej rola organów wynika z charakteru i z zakresu funkcji, jakie mają pełnić w obszarze zakreślonym przepisami prawa. Poszczególne władze kierują się własnymi interesami i celami w procesie realizacji zadań i funkcji, jak też podejmują działania składające się na przyjęte standardy postępowania w życiu publicznym oraz wykraczające poza ich obręb. Zbiorczy (podwójny) charakter władzy samorządowej sprawia, że kwestia przywództwa, tak ważnego czynnika w rządzeniu, staje się niejednoznaczna jak w zarządzaniu przedsiębiorstwem prywatnym. Sam wybór organu wykonawczego w gminie nie przesądza z góry, że zawsze będzie nim osoba mająca cechy przywódcy.

3. W samorządzie zaznacza się prawidłowość, że im niższy poziom zarządzania, tym większego znaczenia nabierają instytucje o charakterze nieformalnym. Ich rola w działalności gospodarczej staje się coraz bardziej istotna i doceniana. Instytucje nieformalne obejmują organizacje pozarządowe, grupy i komitety obywatelskie, spontanicznie zawiązywane porozumienia w związku z powstaniem określonego problemu lokalnego.

4. W teorii i w praktyce mogą wystąpić różne konfiguracje sił w łonie układu podmiotowego, ujawniające się w konkretnych relacjach. W rozważaniach przedstawiono możliwe rozwiązania, z których każde cechuje się zaletami i wadami. Patrząc ogólnie na kolejne opcje można sądzić, że charakteryzowany układ zależności nie wywiera w ostateczności rozstrzygającego wpływu na sprawność funkcjonowania wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Czynnikiem zakłócającym i w pewnej mierze komplikującym rządzenie jest powstanie koalicji. Jest narzędziem najczęściej spotykanym w procesach rządzenia również w skali krajowej, stosowanym w wyniku braku uzyskania większości mandatów w organie stanowiącym (uchwałodawczym lub ustawodawczym).

5. Sytuacją, która może szczególnie istotnie wpływać na wzrost sprawności i racjonalizację organu wykonawczego w gminie, jest zdanie się na własne siły i możliwości. Nie ulega wątpliwości, że znajdą się radni, którzy będą popierać decyzje podejmowane przez niego, choć zapewne ceną za to będzie spełnienie określonych przez nich warunków. Tego typu relacje zakreślają pole ujawniania się gry politycznej i rozbieżnych interesów partyjnych, społecznych oraz osobistych.

6. Efektywność działania organu wykonawczego będzie wtedy zależeć od maksymalnego wykorzystania jego potencjału opisywanego przez istotne cechy. Są nimi: wiedza, doświadczenie, umiejętność współpracy i koordynacji, komunikatywność, przedsiębiorczość, zdolność do zawierania kompromisów, negocjacji i mediacji. Wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządza, nie posiadając chociażby kilku wymienionych cech. W literaturze zarządzania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia przywództwa, brakuje wyodrębnienia typu zachowania łączącego twarde (*hard*) i miękkie (*soft*) cechy zarządzania. Wprawdzie ta nowa postawa kompetencyjna ma charakter hybrydowy, jednak zawiera w sobie dużą siłę sprawczą w dokonywaniu zmian. Doraźnie sylwetkę takiego zarządzającego, bardzo potrzebnego w rządzeniu, można nazwać *smart manager* w sensie umiejętnego połączenia zdecydowania i skuteczności oraz empatii i szacunku dla drugiej strony¹⁰. W istocie rządzenie polega na koordynowaniu rozbieżnych interesów, rozwiązywaniu konfliktów i „ucieraniu” spraw publicznych.

Literatura

- Alberoni F., 2006, *Sztuka rządzenia*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa.
- Barber Benjamin R., 2014, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa.
- Giuliani Rudolph W., 2003, *Przywództwo*, Wydawnictwo „M”, Kraków
- Harańczyk A., 2010, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm., art. 169, ust. 1.
- Leoński Z., 2002, *Nauka administracji*, wydanie 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Lukasiewicz J., 2004, *Zarys nauki administracji*, wydanie 1, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Milewski R. (red.), 1998, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Nye Joseph S. jr., 2007, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Piasecki A.K., 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Scott J., 2006, *Władza*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C., 2011, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, rozdział I-II.
- Szreniawski J., 1996, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin.
- Wojciechowski E., 2012, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Wojciechowski M., 2014, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Zalewski A., 2005, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, A. Zalewski (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

¹⁰ Ważną rzeczą jest dążenie do uzyskania lepszej równowagi między stroną *hard* i stroną *soft*. W określeniu *smart manager* pomocne stało się rozróżnienie w polityce zagranicznej USA *soft power* i *hard power* przez Josepha S. Nye jr.; por. *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.