

ANDRZEJ PIASECKI¹

Administracja polskich gmin wobec aktualnych wyzwań europeizacji i modernizacji

1. Wprowadzenie

Dwa kluczowe pojęcia użyte w tym tekście doczekały się już obszernej literatury naukowej. Modernizacja została opisana przez socjologów, ekonomistów i historyków². W tych dyscyplinach naukowych definicja ta pojawia się w kontekście unowocześnienia i racjonalnego przeobrażenia. Politolodzy kładą nacisk na towarzyszące modernizacji postępowe reformy, wskazując na ich innowacyjne skutki, które zorganizowanym grupom społecznym umożliwiają nie tylko porządkowanie swego otoczenia, lecz również powodowanie zmian w makrostrukturach życia społecznego³. Terytorialne wyodrębnienie modernizacji wynika z teorii (m.in. W. Schramma i D. Lerne'a)⁴, eksponujących rolę mikrostruktur społecznych w procesie rozwoju społecznego, uznając unowocześnienie takich wspólnot za jeden z najpoważniejszych przejawów modernizacji, której fundamentem jest zrównoważony rozwój. Natomiast o europeizacji można mówić, gdy wspomnianą już modernizację (czyli awans materialny i cywilizacyjny, kształtowanie społeczeństwa otwartego) implementujemy poprzez instrumenty europejskie, w wymiarze normatywnym, instytucjonalnym i organizacyjnym⁵.

Powyższe definicje w nauce o administracji sprowadzone zostały głównie do wymiaru normatywnego. W najnowszym bardzo obszernym opracowaniu *System Prawa Administracyjnego europeizacji prawa administracyjnego* poświęcono trzeci tom, w którym analizowany jest typ od-

¹ Prof. dr hab. Andrzej Piasecki, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków.

² M. Kula, *Modernizacja wyzwaniem? Rzut oka na historię Polski*, w: *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, W. Morawski (red.), Warszawa 2010.

³ D. Winiarska-Twaróg, *Modernizacja*, w: *Encyklopedia politologii*, t. 4, M. Żmigrodzki (red.), Kraków 2000, s. 240.

⁴ M. S. Szczepański, *Modernizacja*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Warszawa 1999, s. 270.

⁵ W. Anioł, *Integracja europejska jako czynnik społecznej modernizacji Polski*, w: *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, I Ogólnopolski Kongres Politologii, Warszawa, 22–24 września 2009 r.

działywania oraz relacje pomiędzy prawem UE a prawem poszczególnych państw członkowskich⁶. Tymczasem analiza procesu europeizacji (jak i modernizacji) wymaga podejścia interdyscyplinarnego, międzyobszarowego i holistycznego.

W tym kontekście niniejszy artykuł jest próbą zasygnalizowania najważniejszych procesów oraz faktów, a także podmiotów za nie odpowiedzialnych na poziomie administracji gminnej. To właśnie 2479 urzędów gminnych (w tym 307 miejskich) stanowi administrację „pierwszego kontaktu”, to tutaj obywatele najszybciej i najbardziej wszechstronnie mogą ocenić zmiany, formalne i merytoryczne, w załatwianiu spraw publicznych. Gminom przybywa kompetencji, zadań, zwiększa się ich udział w finansach publicznych. Rośnie znaczenie polityczne radnych i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), a pracownicy samorządowi gmin stanowią najliczniejszą grupę zawodową polskiej administracji⁷. Z tych powodów adekwatne wydaje się określenie administracji gminnej jako filaru polskiego systemu zarządzania publicznego.

Aby jednak dopełnić to fokusowe spojrzenie na temat badań, w dalszej części artykułu skupiono się na jednej gminie, w której przebieg oraz efekt procesów europeizacji i modernizacji może stanowić model dla wielu polskich jednostek administracyjnych. W ten sposób, poprzez odwołanie się do indukcyjnej metody badań, tytułowe zagadnienie zostanie zaprezentowane poprzez studium przypadku.

Dla pełnego usystematyzowania treści artykułu należy jeszcze wyjaśnić chronologiczne ramy badań w celu zachowania ich aktualności. Z pewnością najbardziej aktualne będą ustalenia odnoszące się do okresu mierzono od 2014 r., w związku z obowiązującą nową perspektywą programowo-finansową UE (2014–2020). Tym niemniej już w poprzednim okresie (2007–2013) uwidoczniły się efekty modernizacji polskich gmin. Natomiast proces europeizacji, rozpoczęty formalnie z dniem akcesji (1 maja 2004 r.), można analizować wcześniej, uwzględniając referendum akcesyjne (2003 r.), a także szereg inicjatyw unijnych realizowanych w Polsce na poziomie gmin w latach 90. XX w. Tym niemniej postulowana aktualność poniższej analizy wymusza skupienie uwagi przede wszystkim na najnowszych faktach i procesach.

⁶ *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014, s. 10.

⁷ Osoby zatrudnione w urzędach gmin stanowią najliczniejszą grupę wśród pracowników samorządowych, których liczbę (według danych Związku Miast Polskich z 2015 r.) szacuje się na ok. 250 tys., a w całym tzw. sektorze samorządowym zatrudnionych jest 1,9 mln ludzi. Stanowi to 21% zatrudnionych w kraju, „Wspólnota” 2015, nr 2, s. 14.

2. Proces europeizacji

Po 1990 r. administracja gminna uzyskiwała możliwość wykorzystania szansy, jaką dała swoboda kontaktów międzynarodowych oraz ogólna reorientacja polityki zagranicznej Polski w kierunku zachodnim. W ciągu następnych kilku lat większość polskich gmin znalazła partnerów do współpracy w krajach Wspólnoty Europejskiej. W 1998 r. ok. 570 gmin utrzymywało aktywne kontakty międzynarodowe w ramach tzw. miast partnerskich (najwięcej z Niemiec)⁸. Blisko połowa z nich miała kilku takich partnerów. Współpraca obejmowała przede wszystkim sprawy kultury, młodzieży i sportu⁹. W ramach szesnastu euroregionów ukształtowanych w latach 1991–2003 na obszarze RP funkcjonuje ok. tysiąca gmin. Ich działalność ułatwia prowadzenie europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego. Euroregiony realizują w praktyce politykę spójności, sprzyjają budowie podstaw wzajemnego zaufania i współpracy między wspólnotami lokalnymi, instytucjami samorządowymi oraz unijnymi. Nie zastępują tożsamości narodowych, ale budują tożsamość europejską. Inne formy współpracy transgranicznej najbardziej dynamicznie rozwijają się na granicy Polski i Niemiec¹⁰.

Szczególna aktywność administracji gminnej w kierunku europejskim uwidoczniła się w 2003 r. Przed referendum unijnym eksperci podkreślali, że istotnym elementem uzyskania poparcia Polaków dla integracji z UE będzie przekonanie do niej na poziomie lokalnym¹¹. W 2003 r. wiele rad miast i gmin wystosowywało apel o udział w referendum. Rekordy w poparciu i sprzeciwie dla integracji padły na dwóch krańcach kraju: w lubuskiej Gozdnicy aż 92% było za akcesją (frekwencja 57%), a w Godziszowie (województwo lubelskie) 88% obywateli głosowało przeciwko przystąpieniu do UE (przy frekwencji 71%). Ten ostatni przykład przypomina nam, że europeizacja polskich gmin nie jest zjawiskiem powszechnym. Część administracji samorządowej podchodziła do europejskich wyzwań w sposób pasywny lub naśladowczy¹². Przejawiało się to w niesystematycznych i mało programowych kontaktach z UE oraz niewielkiej kreatywności i innowacyjności podejmowanych działań.

⁸ S. Malarski, *Polskie samorzady w międzynarodowej współpracy transgranicznej*, w: *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Razik-Maruszak (red.), Lublin 2012.

⁹ A. Brzozowska, *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Poznań 1998, s. 198.

¹⁰ C. Osękowski, H. Szczegóła, *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989–1997)*, Zielona Góra 1999.

¹¹ D. Niedźwiedzki, *Rola władzy w kształtowaniu postaw wobec integracji*, w: *Polska lokalna wobec integracji europejskiej*, Z. Mach, D. Niedźwiedzki (red.), Kraków 2001.

¹² E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania procesów integracji Polski z UE na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wrocław 2005, s. 41.

Wpływy gmin w strukturach europejskich potwierdzały kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego. Mniej więcej połowa z polskich eurodeputowanych posiadała doświadczenia w pracy w administracji gminnej. Wśród delegatów z Polski do Komitetu Regionów UE dominują przedstawiciele gmin. Ponadto Związek Miast Polskich obecny jest w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLARE), w Stałej Konferencji Współpracy Władz Lokalnych w Basenie Morze Śródziemnego (COPPEM) i w Światowym Związku Miast i Władz Lokalnych (UCLG). Polskie gminy należą do różnych organizacji międzynarodowych, także o wyraźnie modernizacyjnym charakterze, np. dziesięć polskich małych miast należy do Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast Dobrego Życia *Cittaslow*¹³.

Europeizacja to proces cywilizacyjny, z którym łączy się powstanie wielu wartości, idei oraz instytucji. Wejście Polski do Unii Europejskiej zbiegło się z początkiem dobrej koniunktury gospodarczej. Gminy stały się beneficjentami korzystnej synergii zmian politycznych i ekonomicznych. Wspólnoty gminne pozytywnie odczuły efekty dopłat dla gospodarstw rolnych, wzrost cen nieruchomości, możliwości pracy w krajach UE oraz nowych szans rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Pracownicy urzędów gmin musieli podnosić kwalifikacje, współdziałać i koordynować współpracę z partnerami z UE, wzmacniać dobre relacje między poszczególnymi wspólnotami terytorialnymi oraz administracją rządową, zwiększać interaktywność w stosunkach ze swym zapleczem, doskonalić zmiany instytucjonalne¹⁴. Jednak podstawowym czynnikiem wpływającym na wzrost zainteresowania administracji polskich gmin Unią Europejską stały się instrumenty jej polityki regionalnej: Fundusz Rozwoju Regionalnego, a zwłaszcza szczególnie zasobny Fundusz Spójności¹⁵. Przed przystąpieniem do Unii gminy korzystały ze środków przedakcesyjnych trzech programów pomocowych: PHARE, ISPA i SAPARD. W ramach pierwszego z nich o charakterze ogólnym początkowo (1989–1991) udzielano głównie pomocy humanitarnej, następnie (1991–1993) pomoc opierała się na doradztwie i szkoleniach, później (1993–1997) były to przede wszystkim inwestycje oraz projekty przygotowujące do integracji (1997–1999). Fundusz ISPA dotyczył polityki strukturalnej, ochrony środowiska i transportu. Natomiast w ramach SAPARD wsparcie otrzymały obszary wiejskie i rolnictwo.

Wraz z formalnym przystąpieniem do UE samorzady gminne korzystały z nowych inicjatyw, stając się już w pierwszym roku głównym beneficjentem

¹³ A. Szelągowska, *Slowcity jako innowacyjna koncepcja rozwoju miast*, w: *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, M. Bryx (red.), Warszawa 2014.

¹⁴ J. Bartkowski, *Europeizacja jako modernizacja. Samorzady polskie a idea integracji europejskiej*, w: *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, J. Kurczewska (red.), Warszawa 2008.

¹⁵ T. Kierzkowski (red.), *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Warszawa 2009, s. 28.

integracji¹⁶. W ramach EQUAL rozwiązywano problemy dyskryminacji na rynku pracy, program LEADER+ wspomagał wdrożenie nowych strategii rozwoju terenów wiejskich, a dzięki programowi URBAN II udzielano wsparcia oraz rewitalizacji gospodarczej i społecznej miast. Niektóre z tych inicjatyw wykorzystywano jeszcze przed akcesją. Dopiero jednak Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 umożliwił uruchomienie funduszy strukturalnych UE w ramach wspierania przedsiębiorstw, rozwoju konkurencyjnej gospodarki i zasobów ludzkich.

Kolejny Narodowy Plan Rozwoju (2007–2013) uwzględniał cele Strategii lizbońskiej: szersze wykorzystanie wiedzy i innowacyjności służących wzrostowi gospodarczemu oraz umożliwienie europejskiej współpracy strukturalnej¹⁷. Ich realizacja nastąpiła w ramach szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych, a także Programów Operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna, Rozwój Polski Wschodniej oraz Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Już w pierwszym okresie po akcesji (2004–2006) ok. 77% gmin realizowało projekty dofinansowywane ze środków unijnych¹⁸. W drugim etapie (2007–2013) przełom nastąpił w 2009 r., kiedy to ruszyły wszystkie rodzaje grantów. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wartość podpisanych umów o dotację wyniosła 1,1 tys. zł¹⁹. W nowej perspektywie finansowej 2014–2020 administracja gminna będzie mogła korzystać głównie ze środków przeznaczonych na wspieranie e-usług oraz instrumentów ICT.

Dla samorządów gminnych wykorzystanie funduszy Unii jest priorytetem, któremu podporządkowują kształt budżetu i dostosowują szereg swych działań do standardów unijnych. Rachuby administracji gminnej są proste: *Moja gmina postawiła na rozwój z uwzględnieniem maksymalnego wykorzystania środków ze źródeł UE* – odpowiadało 84% wójtów w pięć lat po akcesji²⁰.

¹⁶ W 2005 r. administracja samorządowa realizowała 48% wartości projektów. Na drugim miejscu (35%) były jednostki budżetowe, agencje państwowe agencje i administracja rządowa, zob. M. Dołowiec, *Kierunki i tendencje w wykorzystaniu środków strukturalnych*, Instytucja Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

¹⁷ *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 3.

¹⁸ *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2008, s. 48.

¹⁹ *Gminni mistrzowie dotacji*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 56.

²⁰ K. Kociubiński, *Kondycja polskiego samorządu gminnego w Unii Europejskiej. Wybrane aspekty*, w: *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, A. Lutrzykowski (red.), Toruń 2009, s. 170.

3. Modernizacja gmin

Najważniejsze etapy unowocześniania administracji gminnej po 1990 r. wyznaczają daty kolejnych kadencji władz lokalnych oraz największych reform samorządu terytorialnego (1999 r. – utworzenie samorządowych powiatów i województw, 2002 r. – przejęcie przez wójta, pochodzącego z wyborów powszechnych, kompetencji zarządu gminy). Sukcesywne poszerzenie zadań gmin wzmacniało ich administrację. Tylko w latach 1996–1997 pracownicy samorządowi gmin musieli wziąć odpowiedzialność za szereg zadań wymagających nowych kompetencji i środków. Było to m.in. prowadzenie szkół podstawowych (od 1999 r. również gimnazjów), a także wdrożenie nowatorskich rozwiązań z zakresu gospodarki komunalnej z powodu przyjęcia nowych ustaw: o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o gospodarce komunalnej, o strażach gminnych.

W XXI w. zmiany normatywne spowodowały unowocześnienie szeregu obszarów państwa, a wdrożeniem tego procesu najczęściej zajmowała się administracja gminna. Chodzi tu m.in. o wprowadzenie w życie postanowień następujących aktów prawnych: ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym czy ustawy z dnia 24 października 2008 r. o pracownikach samorządowych. Również późniejsze nowelizacje wielokrotnie powodowały mobilizacje administracyjnych kadr w każdej gminie. Najlepszym przykładem są tu ostatnie zmiany tzw. ustawy śmieciowej dokonane w 2011 i w 2014 r.

Uwarunkowanie normatywne nie decydują jednak o modernizacji w takim stopniu jak ludzie. Dlatego unowocześnienie kadr administracji gminnej można uznać za najbardziej kluczowy element tytułowego zagadnienia²¹. Emanacją tego procesu było uformowanie korpusu liczącego blisko 2,5 tys. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W tej grupie polityczno-zawodowej jak w soczewce skupiają się najważniejsze osiągnięcia kadrowe polskiej administracji gminnej. Wójtowie to w zdecydowanej większości zdolni menadżerowie, kompetentni kierownicy i naturalni przywódcy. Połączenie tych cech w jednej osobie, pełniącej zarazem funkcje monokratycznego organu wykonawczego, nakłada wielki ciężar odpowiedzialności, ale daje też szerokie możliwości oddziaływania na rzeczywistość gminną²².

²¹ Więcej na ten temat: A. Piasecki, *Modernizacja elit lokalnych w III RP*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), Katowice 2010.

²² Roli wójta w gminie poświęcono szereg publikacji przyczynkowych i monograficznych. Najpełniejsze ujęcie ustrojowo-administracyjne prezentuje praca A. Szewca i T. Szewca, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.

Zmiana, jakościowa i ilościowa, objęła też pracowników samorządowych. Dotyczy to zwłaszcza lat 2006–2010. To właśnie w piątej kadencji samorządu gminnego rozpoczęto realizację projektów wspomaganych przez środki unijne. Spowodowało to zwiększenie liczby zatrudnionych (w 2012 r. w samorządach pracowało 252 tys. osób). Pracownicy urzędów gmin systematycznie podnoszą swoje kwalifikacje. Większość z nich posiada wyższe wykształcenie. Obok coraz wyższych wymagań ustawowych względem tej grupy zawodowej, pojawiły się też postulaty wyznaczania standardów etycznych²³.

W przypadku urzędów gmin ważnym ogniwem społecznego zaplecza w pracy administracji są radni, sołtysi, działacze środowiskowi. Ich praca trwa najczęściej dłużej niż jedną kadencję. Ci ludzie również podnoszą swoje kwalifikacje, zdobywają nowe doświadczenia, są coraz bardziej skuteczni w realizacji konkretnych celów o charakterze społecznym. Wspólnie z administracją gmin podejmują działania mające na celu zwiększenie partycypacji obywatelskiej i zmniejszenie podziału na linii „rządzący – rządzeni”.

Kwestie uczestnictwa społecznego w zarządzaniu publicznym uległy znaczącemu unowocześnieniu. O ile w latach 90. bezpośrednio zaangażowanie obywateli ograniczało się najczęściej do udziału w głosowaniach powszechnych (razdziej w konsultacjach), o tyle druga dekada samorządu terytorialnego przyniosła w tym zakresie szereg innowacji. Więcej było mechanizmów zbierania opinii mieszkańców gminy o działaniach administracji, w statutach jednostek terytorialnych przybywa zapisów o inicjatywach obywatelskich (np. uchwał), coraz więcej miast tworzy budżety partycypacyjne. W postulatach organizacji społecznych adresowanych do organów i administracji gminy pojawiło się ostatnio zwiększenie jawności ich działania. Dotyczy to np. upublicznienia rejestru wszystkich umów zawieranych przez urząd oraz wynagrodzeń pracowników urzędu, obowiązku głosowań imiennych radnych czy wprowadzenia zakazu zależności radnych od organu wykonawczego (gmina, powiat, województwo)²⁴.

Unowocześnione zostały mechanizmy komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej urzędów gmin. Badania wykazały, że podanie informacji w Internecie wpłynęło na zmniejszenie skarg na administrację o 35%, zredukowało koszty o 47%, a czas przeznaczony przez urzędników na sprawy związane z usługami dla petenta zmniejszył się o 48%²⁵. Postępująca informatyzacja urzędów gmin objęła już zdecydowaną większość jednostek. Wprowadzane są nowe modele kompleksowej obsługi w celu zapewnienia petentowi pełnej informacji już przy samym wejściu do budynku.

²³ *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych* (praca zbiorowa), Kraków 2000.

²⁴ Zob. www.siecobywatelska.pl (11.04.2015).

²⁵ B. Ulijasz, *E-administracja w samorządzie terytorialnym*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej w samorządzie terytorialnym*, J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009.

Wśród wielu nowych wydziałów i referatów w urzędach gmin w ostatnich latach pojawiły się jednostki organizacyjne odpowiedzialne za promocję oraz pozyskiwanie środków zewnętrznych. Podejście marketingowe związane jest często z kształtowaniem tożsamości i wizerunku miasta (gminy) poprzez realizację jego misji. Towarzyszy mu tworzenie specjalnych komunikatów, instrumentów i strategii promocyjnych. Środki promocji lokalnej to nie tylko tradycyjne media, plakaty i gadzety, ale coraz częściej multimedialne rozwiązania wykorzystujące połączenie Internetu i telefonu oraz interaktywność nadawcy z odbiorcą (zwłaszcza na portalach społecznościowych)²⁶. Pracownicy samorządowi gminy odpowiedzialni za promocję to najczęściej ludzie młodzi, dobrze wykształceni, doskonale orientujący się w dynamicznie zmieniających się trendach marketingu.

Aktywność administracji gminnej w procesie modernizacji swojej wspólnoty przybiera najczęściej efekt wymierny i zmaterializowany. To przede wszystkim nowoczesna infrastruktura komunikacyjna i procesy rewitalizacji miast²⁷, nowatorskie inwestycje (np. budowa przystani jachtowej w Sopocie) czy równie innowacyjne projekty oparte na tradycji (np. Europejskie Centrum Bajki w Pacanowie). Do tego można dodać oryginalne programy realizowane przy współpracy administracji gminnej z powiatami, regionami, urzędami centralnymi, unijnymi oraz przedsiębiorstwami prywatnymi i stowarzyszeniami społecznymi. Najlepszym przykładem takiej szerokiej współpracy urzędów gmin są Orliki – 2604 nowoczesne kompleksy sportowe, które w ciągu ostatnich kilku lat powstały w zdecydowanej większości polskich wspólnot lokalnych.

4. Aktualne wyzwania

Modernizacja i europeizacja dotyczą najważniejszych podmiotów gminnej administracji – wójtów. W wyniku wyborów w 2014 r., częściej niż to było w latach 2006 i 2010, w rolę monokratycznych organów gminy wcielili się ludzie młodzi i bezpartyjni. To znaczący sygnał zapowiadający zmianę pokoleniową w administracji samorządowej. Obejmuje on także zmiany jakościowe w zarządzaniu gminami. Rośnie potrzeba odciążenia wójta od obowiązków kierowania urzędem, wzrasta przydatność miękkich kompetencji (np. związanych z zapewnieniem partycypacji obywatelskiej). Oznacza to konieczność przeprofilowania osobowości „idealnego” wójta, który w mniejszym stopniu powinien być technokratą i menadżerem, a bardziej musi zwracać uwagę na kwestie społeczne, kulturowe czy este-

²⁶ A. Stanowiska-Traczyk, *Rola marketingu mix w strategiach tożsamości miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 29; A. Panuszko, *Zaatakować blogiem, poprawić Facebookiem*, „Wspólnota” 2012, nr 19–20.

²⁷ O zakresie rewitalizacji miast polskich świadczy 12-tomowe wydawnictwo pod takim właśnie tytułem, które przygotowano na I Kongres Rewitalizacji Miast zorganizowany w Krakowie w 2010 r.

tyczne²⁸. W roli gospodarza zastąpią wójta specjaliści od spraw komunalnych, bieżącym administrowaniem zajmować się będzie raczej sekretarz lub dyrektor urzędu (nowo kreowany urząd). Wyzwaniem będzie również zjawisko kosztowności samorządowego systemu władzy w gminach w związku z utrzymującą się dominacją wójtów urzędujących przez kilka kadencji. Równie negatywne skutki niesie ze sobą starzenie się rad, ograniczony wpływ organizacji społecznych na radnych, ich wielokadencyjność. „Świeża krew” potrzebna jest też pracownikom samorządowym. I nie chodzi tu tylko o kwestię wieku. Rekrutacja do pracy w samorządzie gminnym jest wciąż bliższa francuskiemu modelowi kariery, według którego urzędnik przyjmowany jest na podstawowe stanowisko, a z czasem następuje jego awans na bazie doświadczenia i nowych kwalifikacji²⁹. Wprawdzie ustawa z 2008 r. o pracownikach samorządowych daje szansę wprowadzenia modelu zatrudnienia spotykanego w państwach skandynawskich i w Wielkiej Brytanii – zatrudnienie na konkretne (nawet kierownicze) stanowisko w drodze konkursu na określony czas – lecz nie zmienia to zasadniczo praktyki rekrutacji do pracy w gminnych urzędach. A sprzyja ona patologiom zatrudnienia: niekompetencji, nepotyzmowi, partyjniactwu, korupcji.

Szereg aktualnych wyzwań stojących przed administracją gminną dotyczy kwestii ekonomicznych i właściwego wykorzystania środków unijnych zarezerwowanych na lata 2014–2020, w tym uczestnictwa w tworzeniu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych³⁰. Dla dalszej modernizacji gmin potrzebne będzie wspieranie przez lokalne urzędy samorządowe zdywersyfikowanej i innowacyjnej gospodarki opartej na endogennych zasobach i wysoko wykwalifikowanej kadrze w strukturze MŚP. W tym zakresie pracownicy samorządowi gmin muszą w większym stopniu skupiać się na realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, zarządzaniu sieciowym³¹, współpracy ze środowiskami naukowymi i biznesowymi, inicjować partnerstwo publiczno-prywatne, wspierać wykorzystanie nowych technologii i energii odnawialnej, chronić środowisko naturalne, unowocześniać system bezpieczeństwa (zaledwie 10% gmin korzysta z sms-owej formy alarmu)³².

Kwalifikacje urzędników gminnych sięgają pułapu wyższego wykształcenia, który trudno będzie pokonać kolejnymi studiami. Dlatego dalsze

²⁸ K. Żuk, *Od centralnego zarządzania do miasta obywatelskiego*, „Wspólnota” 2015, nr 5.

²⁹ R. Skarło, *Funkcjonowanie trybu naboru na stanowisko w administracji samorządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń*, w: *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, M. Stec (red.), Warszawa 2008.

³⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, 22 lipca 2013 r.*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf (10.04.2015).

³¹ J. Czapotowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czapotowicz (red.), Warszawa 2008.

³² K. Miernik, *Komunikacja gmin z obywatelami*, „Wspólnota” 2013, nr 4.

wyzwania modernizacyjne będą wymagały zdobycia nie tyle nowych dyplomów, co praktycznych umiejętności z zakresu partycypacji społecznej oraz interaktywnej komunikacji opartej na nowoczesnych środkach takich jak czaty, blogi, technologia QR kod³³, profile na portalach społecznościowych, skrzynki dialogu z mieszkańcami umożliwiające sprawny kontakt z pominięciem zwykłej procedury administracyjnej. Pracownicy administracji muszą nauczyć się funkcjonować w warunkach coraz większej transparentności³⁴, rozwoju demokracji deliberacyjnej, aktywizacji³⁵ różnych środowisk lokalnych (np. „ruchów miejskich”), łączenia procesu europeizacji z globalizacją³⁶.

Aktualność wyzwań stojących przed administracją gminną dotyczy wielu zróżnicowanych obszarów z racji chociażby kompetencji generalnej ciężącej na tej samorządowej, a zarazem podstawowej jednostce podziału terytorialnego kraju. Wspólną cechą tych wyzwań jest ich zmienność i złożoność, co utrudniająca systematykę i diagnozę. Próbując jednak z tej migawkowej rzeczywistości wyodrębnić jakieś stałe trendy, można podkreślić znaczenie komasacji małych gmin³⁷, łączenia gmin wiejskich z miejskimi (przykład Zielonej Góry³⁸), wdrażania standardów e-administracji w ramach Platformy Usług Administracji Publicznej³⁹. W szerszym kontekście trzeba stwierdzić, że urzędy gmin będą dotknięte problemami, których zwiastuny pojawiły się w ostatnich latach. Dotyczą one konsekwencji procesów migracyjnych i demograficznych, emancypacji środowisk mniejszości, polityki prorównościowej, znaczenia ekologii.

³³ N. Żywczyński, *Nowoczesna i skuteczna strategia promocji samorządu przy użyciu Macierzy Celów Wizerunkowych oraz technologii QR kod*, w: *Innowacje i komunikowanie w samorządzie – trendy i perspektywy*, Z. Chmielewski, J. Reczek, D. Tworzydło (red.), Rzeszów 2012.

³⁴ *Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2015.

³⁵ Koncepcje aktywizacji i rozwoju uczestniczącego omawia w swym studium socjologicznym B. Tuziak, *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych*, Warszawa 2014, s. 97 i 101.

³⁶ Z. Bauman, *Glokalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3; B. Guziejewska, *Glokalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.

³⁷ W Polsce jest 38 gmin liczących do 2,5 tys. mieszkańców, a 588 mających w granicach 2,5–5 tys. mieszkańców, „Wspólnota” 2013, nr 18, s. 22.

³⁸ Referendum z 2014 r. w sprawie połączenia gminy wiejskiej i miejskiej w Zielonej Górze jest doskonałym, choć wyjątkowym, przykładem trendów i potrzeb komasacyjnych. Por. S. Bukowski, *Zielona Góra połyka gminę*, „Wspólnota” 2014, nr 11; *idem*, *Zielona Góra poligonem dla fuzji gminnej*, „Wspólnota” 2015, nr 5.

³⁹ A. Pawluczuk, P. Drożdżewicz, E. Grudzińska, K. Holubowicz, *Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.

5. Studium przypadku

Aktualne wyzwania polskiej administracji gminnej w kontekście modernizacji i europeizacji można prześledzić na przykładzie jednego miasteczka, które pod wieloma względami stanowi idealne studium przypadku dla tytułowego zagadnienia⁴⁰. Uniejów to miejsko-wiejska gmina, licząca ok. 7,5 tys. mieszkańców (w tym 3,0 tys. to ludność miasta), o powierzchni 129 km², położona w centralnej Polsce, nad Wartą, w pobliżu autostrady A-2. Nie ma tu dużych przedsiębiorstw (zatrudniających powyżej 250 osób), ale zagospodarowanie złóż wód termalnych oraz wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego i atrakcji historyczno-kulturowych całkowicie zmienia oblicze tej wspólnoty.

Miasto posiada bogatą historię, a okres największej jego świetności związany jest ze średniowieczem (osada otrzymała prawa miejskie w 1298 r. – najwcześniej w regionie). Jedno z sołectw – Spycimierz, w średniowieczu również znaczący gród, chlubi się ponad dwustuletnią tradycją układania dywanów kwiatowych na Boże Ciało. W XIX w. rozwój gminy był typowy dla terenów kongresówki. Peryferyjne położenie powodowało zmiany przynależności terytorialno-administracyjnej. W ciągu XX w. Uniejów należał kolejno do guberni kaliskiej, województwa łódzkiego, poznańskiego, konińskiego i od 1999 r. znów łódzkiego. W ramach lokalnych powiązań administracyjnych gmina była najdłużej związana z Turkiem, a od 1999 r. stała się częścią małego powiatu poddębickiego (41 tys. mieszkańców).

Do końca XX w. niewiele było przesłanek dla modernizacji Uniejowa. Upadek przemysłu tekstylnego i osłabienie ośrodka łódzkiego odbiły się negatywnie również na tej rolniczej gminie, która należała do najuboższych w Polsce. Jej niedorozwój kontrastował dotkliwie na tle dynamicznych zmian sąsiedniej gminy Przykona, która doskonale korzystała z podatków i odszkodowań płaconych przez Kopalnię Węgla Brunatnego „Adamów”⁴¹. W Uniejowie natomiast wciąż brakowało koncepcji wykorzystania odkrytych już w 1978 r. źródeł gorących wód. Dopiero w 1999 r. gmina wraz z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi utworzyła spółkę z o.o. Geotermia Uniejów, co rozpoczęło proces zagospodarowywania tego bogactwa.

Reforma samorządowa z 1990 r. upodmiotowiła wspólnotę gminną, dając jej możliwość skutecznego tworzenia prawa miejscowego, zarządzania własnym majątkiem, kreowania budżetu, wyboru liderów lokalnych. Jed-

⁴⁰ Z satysfakcją pozwalam sobie tu przytoczyć przypis z własnego artykułu (*Perspektywa rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans i prognoza*, w: *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, J. Kowalik, A. Bednarz (red.), Kielce 2010, s. 100), powstałego przed ponad pięcioma laty, w którym zasygnalizowałem widoczną już wówczas modelową modernizację tej gminy.

⁴¹ Więcej o modernizacyjnym wpływie tego przedsiębiorstwa na rejon turecki w książce *Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów”*, Turek 1999.

nak w pierwszej dekadzie efekty samorządności nie były specjalnie widoczne. Administracji gminnej brakowało stabilnego przywództwa (trzykrotne zmiany na stanowisku burmistrza) oraz skuteczności w lobbingu w instytucjach wojewódzkich w Koninie. Dopiero strategiczna uchwała Rady Miejsko-Gminnej Uniejowa z 1998 r. w sprawie przynależności do województwa łódzkiego przyspieszyła modernizację, której towarzyszyły zmiany kadrowe, mentalne i jakościowe lokalnych struktur administracyjnych. Symbolem tego stała się błyskawiczna kariera radnego Józefa Kaczmarka, nauczyciela historii, który w 1998 r. został poddębickim wicestarostą, a od 2002 r. jest burmistrzem Uniejowa (w kolejnych wyborach wygrywał w pierwszej turze, zdobywając w latach 2002–2014: 62, 93, 87 i 88% głosów)⁴².

Nowy lider Uniejowa był bezpartyjny, większość radnych pochodziła z jego komitetu wyborczego, a wśród nowych współpracowników dominowali ludzie młodzi o wysokich kwalifikacjach⁴³. W 2015 r. 85% pracowników urzędu stanowiły osoby poniżej 40. roku życia, niemal wszyscy posiadali wyższe wykształcenie. Jednocześnie rozwój gminy został zdynamizowany poprzez zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu uniejowskiego samorządu. W urzędzie stworzono Dział Promocji i samodzielne stanowisko inspektora ds. funduszy UE, w Radzie powstała Komisja Uzdrowiskowa. Władze podjęły współpracę z instytucjami naukowymi⁴⁴, rozwijała się działalność spółki Geotermia Uniejów, w której gmina posiada 64% udziału. Konsekwentnie realizowano strategię rozwoju gminy na lata 2000–2010 *Dynamicznie rozwijające się miasto i gmina Uniejów – atrakcyjna turystycznie, słynąca z wód geotermalnych i oferująca wysoką jakość życia*⁴⁵.

Częścią tych przemian była europeizacja Uniejowa. W tym zakresie warto wymienić działania administracji gminy dotyczące współpracy z miastami (i regionami) partnerskimi. Na tej liście są następujące ośrodki i państwa: Mórahalom (Węgry), Krāslava (Łotwa), Sonkajärvi (Finlandia), Truskawiec (Ukraina), Racha (Gruzja), Tskaltubo (Gruzja), Gorki (Białoruś), Naftalan (Azerbejdżan), Hyrżauka (Mołdawia). Współpraca dotyczy rozwoju i promowania turystyki (głównie zdrowotnej), wymiany doświadczeń w wykorzystaniu wód geotermalnych, ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystanie zasobów przyrody, oświaty i edukacji, kultury, sztuki, sportu, rozwoju terenów wiejskich, nawiązywania i pielęgnowania bezpośrednich kontaktów między społecznościami lokalnymi oraz wza-

⁴² Dane z www.pkw.gov.pl „Uniejowskie Strony” 2014, nr 4, s. 11.

⁴³ Między innymi Karolina Smętkiewicz z Działu Promocji, ur. w 1983 r., która w 2014 r. obroniła doktorat na Wydziale Nauk Geograficznych UŁ.

⁴⁴ K. Smętkiewicz, *Świadomość społeczna wykorzystania wód geotermalnych w województwie łódzkim i w landzie Styria w kontekście zrównoważonego rozwoju regionów*, Łódź 2014, s. 88.

⁴⁵ D. Walkiewicz, A. Kulawiak, *Uniejów jako potencjalne uzdrowisko w regionie łódzkim*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne aspekty funkcjonowania polskich uzdrowisk*, E. Ryd (red.), Słupsk 2012.

jemnego poznawania kultur. Odbywa się to poprzez odwiedziny delegacji, wymianę dzieci i młodzieży szkolnej, organizowanie imprez kulturalnych, sportowych, artystycznych i edukacyjnych, wzajemne promowanie atrakcji turystycznych, a także w formie innych kontaktów społecznych i gospodarczych⁴⁶.

Europeizacja gminy w najbardziej wymiernej formie wiąże się z wykorzystaniem środków unijnych. Dominują one we wszystkich projektach inwestycyjnych zrealizowanych w latach 2004–2013, razem o wartości blisko 200 mln zł. Największym z nich był Projekt zintegrowany „Termy Uniejów – Regionalny Markowy Produkt Turystyki Uzdrawiskowej” (120 mln zł). Jego cele to: wzrost znaczenia turystyki jako czynnika stymulującego rozwój gospodarczo-społeczny województwa łódzkiego, stworzenie i wypromowanie Markowego Regionalnego Produktu Turystyki Uzdrawiskowej, utworzenie pierwszego termalnego uzdrowiska w regionie i w Polsce, pozyskanie nowych terenów inwestycyjnych, utworzenie nowych miejsc pracy, poprawa jakości powietrza poprzez wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, dywersyfikacja źródeł zasilania sieci grzewczej.

Jak już to zasygnalizowano, proces modernizacji Uniejowa w ostatnich latach opiera się na wykorzystaniu wód geotermalnych o temperaturze 70°C, służących do celów leczniczych, rekreacyjno-balneologicznych i turystyczno-wypoczynkowych oraz grzewczych⁴⁷. Tylko w ostatniej kadencji samorządu (2010–2014) inwestycje uzdrawiskowe pochłonęły 115 mln zł. Wbudowano za to hotele, baseny, stworzono szereg atrakcji turystycznych, powstała infrastruktura uzdrawiskowa, zorganizowano promocję ośrodka. W tym samym czasie podobną kwotę przeznaczono w gminie na wodociągi, ciepłociągi, kanalizację, przyzagrodowe oczyszczalnie ścieków, drogi, chodniki, sieci energetyczne, budowę obiektów mieszkalnych i strażnic, adaptację pustostanów, zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych, organizację placów zabaw, wsparcie dla parafii. Własny udział finansowy gminy w tych przedsięwzięciach wyniósł ok. 10%⁴⁸.

Efekty działalności administracji gminnej Uniejowa na rzecz europeizacji i modernizacji lokalnej wspólnoty zyskały powszechne uznanie, czego wyrazem są liczne nagrody oraz tytuły. W kadencji 2010–2014 Uniejów otrzymał 23 różnego rodzaju wyróżnienia, z których za najważniejsze należy uznać czterokrotne przyznanie gminie pierwszego miejsca za wykorzystanie funduszy unijnych (ranking Złota Setka Samorządów prowadzony przez dziennik „Rzeczpospolita”). O skali tych zmian świadczy ich tempo (pierwsze termy zostały otwarte w 2008 r.) oraz ich misyjny wymiar, gdyż w 2012 r. miasto otrzymało status uzdrowiska (jedyne w województwie łódzkim, pierwsze w Polsce oparte na solankach leczniczych).

⁴⁶ Informacje uzyskane z Działu Promocji UMiG Uniejów.

⁴⁷ *Strategia rozwoju gminy Uniejów 2013–2020*, Uniejów 2013, s. 26.

⁴⁸ *Działania Samorządu Miasta i Gminy Uniejów w kadencji 2010–2014*, raport okolicznościowy, Uniejów 2014.

6. Podsumowanie

Dyskusja nad tym, czy to europeizacja wymusiła modernizację, czy też odwrotnie, ma znaczenie raczej teoretyczne. W gminnej rzeczywistości zarządzania publicznego obydwie te zjawiska są postrzegane jako komplementarne przemiany, wymagające kompetentnego administrowania. To szansa, ale też zobowiązanie wobec lokalnej wspólnoty i przyszłych pokoleń. W codziennej działalności pracowników samorządowych nowoczesne zmiany przybliżające ich gminę do standardów wspólnot lokalnych w UE mierzy się bardzo wyraźnymi wskaźnikami. W płaszczyźnie finansowej jest to zamożność gminy *per capita* (zwłaszcza potencjalne dochody własne). Liczą się także oczywiście wysokie dochody budżetów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Istotne jest dobre zarządzanie mierzone wskaźnikiem bezrobocia, liczbą prywatnych podmiotów na tysiąc mieszkańców (zwłaszcza nowo zarejestrowanych firm innowacyjnych). Modernizacja to także osiągnięcia infrastruktury: wydatkowanie środków unijnych, powierzchnia nowych mieszkań, kanalizacja, sieć gazowa, ścieżki rekreacyjne. Postęp weryfikowany jest też przez jakość edukacji, czyli np. wyniki sprawdzianów kończących uczniów szkołę podstawową, procent dzieci w przedszkolach. Liczą się również czynniki społeczno-socjalne: frekwencja wyborcza, średnia długość życia.

Aktualnych wyzwań stojących przed gminnymi urzędnikami jest wiele, a władze centralne nie nadążają za tempem przemian. Według ekspertów, aktualnie „żaden z wniesionych do Sejmu projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego nie ma bowiem odpowiedniego systemowego charakteru”⁴⁹. Dlatego główny kierunek modernizacji i europeizacji polskich gmin będzie opierał się na endogennym wysiłku administracji tych jednostek. Szukając jednego kluczowego słowa definiującego wyzwania stojące przed administracją polskich gmin, użyłbym pojęcia „kreatywność”, rozumianego jako imperatyw modernizacji. Kreatywność ta powinna być oparta na nowoczesnej działalności informacyjno-komunikacyjnej oraz inteligentnej specjalizacji⁵⁰. Wymaga to rozwoju nowych technologii, a jednocześnie przeorganizowania społeczności w ten sposób, aby użycie siły techniki służyło technice siły⁵¹. Działalność administracji Uniejowa jest doskonałym przykładem skutecznego podejmowania takich wyzwań.

⁴⁹ H. Izdebski, *Bilans aktualnych projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego*, w: *Sprawne państwo* (praca zbiorowa), Kraków 2014.

⁵⁰ T. G. Grosse, *Inteligentna specjalizacja w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10.

⁵¹ L. Mierzejewska, *Zaspokajanie potrzeb mieszkańców miasta jako cel miejskiej polityki przestrzennej*, w: *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. J. Nowak, T. Skotarczyk (red.), Warszawa 2012, s. 127.

Bibliografia

- Anioł W., *Integracja europejska jako czynnik społecznej modernizacji Polski*, w: *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, I Ogólnopolski Kongres Politiologii, Warszawa, 22–24 września 2009 r.
- Bartkowski J., *Europeizacja jako modernizacja. Samorzady polskie a idea integracji europejskiej*, w: *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, J. Kurczewska (red.), Warszawa 2008.
- Bauman Z., *Glokalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „*Studia Socjologiczne*” 1997, nr 3.
- Brzozowska A., *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Poznań 1998.
- Bukowski S., *Zielona Góra połyka gminę*, „*Wspólnota*” 2014, nr 11.
- Bukowski S., *Zielona Góra poligonem dla fuzji gminnej*, „*Wspólnota*” 2015, nr 5.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2008.
- Dołowiec M., *Kierunki i tendencje w wykorzystaniu środków strukturalnych, Instytucja Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Działania Samorządu Miasta i Gminy Uniejów w kadencji 2010–2014*, raport okolicznościowy, Uniejów 2014.
- Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, T. Kierzkowski (red.), Warszawa 2009.
- Gminni mistrzowie dotacji*, „*Rzeczpospolita*” 2010, nr 56.
- Grosse T. G., *Inteligentna specjalizacja w Polsce*, „*Samorząd Terytorialny*” 2010, nr 10.
- Guziejewska B., *Glokalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, „*Samorząd Terytorialny*” 2008, nr 7–8.
- Izdebski H., *Bilans aktualnych projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego*, w: *Sprawne państwo* (praca zbiorowa), Kraków 2014.
- Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2015.
- Kociubiński K., *Kondycja polskiego samorządu gminnego w Unii Europejskiej. Wybrane aspekty*, w: *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, A. Lutrzykowski (red.), Toruń 2009.
- Kula M., *Modernizacja wyzwaniem? Rzut oka na historię Polski*, w: *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, W. Morawski (red.), Warszawa 2010.
- Malarski S., *Polskie samorzady w międzynarodowej współpracy trans granicznej*, w: *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Razik-Maruszak (red.), Lublin 2012.
- Miernik K., *Komunikacja gmin z obywatelami*, „*Wspólnota*” 2013, nr 4.
- Mierzejewska L., *Zaspokajanie potrzeb mieszkańców miasta jako cel miejskiej polityki przestrzennej*, w: *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. J. Nowak, T. Skotarczyk (red.), Warszawa 2012.

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, 22 lipca 2013 r., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf (10.04.2015).
- Niedźwiedzki D., *Rola władzy w kształtowaniu postaw wobec integracji*, w: *Polska lokalna wobec integracji europejskiej*, Z. Mach, D. Niedźwiedzki (red.), Kraków 2001.
- Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2008.
- Osekowski C., Szczegółka H., *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989–1997)*, Zielona Góra 1999.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z UE na poziomie regionalnym/m i lokalnym*, Wrocław 2005.
- Panuszko A., *Zaatakować blogiem, poprawić Facebookiem*, „Wspólnota” 2012, nr 19–20.
- Pawluczuk A., Drożdżewicz P., Grudzińska E., Holubowicz K., *Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.
- Piasecki A., *Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów”*, Turek 1999.
- Piasecki A., *Modernizacja elit lokalnych w III RP*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), Katowice 2010.
- Piasecki A., *Perspektywa rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans i prognoza*, w: *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, J. Kowalik, A. Bednarz (red.), Kielce 2010.
- Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Skarło R., *Funkcjonowanie trybu naboru na stanowisko w administracji samorządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń*, w: *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, M. Stec (red.), Warszawa 2008.
- Smętkiewicz K., *Świadomość społeczna wykorzystania wód geotermalnych w województwie łódzkim i w landzie Styria w kontekście zrównoważonego rozwoju regionów*, Łódź 2014.
- Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych* (praca zbiorowa), Kraków 2000.
- Stanowiska-Traczyk A., *Rola marketingu mix w strategiach tożsamości miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9.
- Strategia rozwoju gminy Uniejów 2013–2020*, Uniejów 2013.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- Szczepański M. S., *Modernizacja*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Warszawa 1999.
- Szelągowska A., *Slowcity jako innowacyjna koncepcja rozwoju miast*, w: *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, M. Bryx (red.), Warszawa 2014.
- Szewc A., Szewc T., *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.
- Tuziak B., *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych*, Warszawa 2014.

- Uliasz B., *E-administracja w samorządzie terytorialnym*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej w samorządzie terytorialnym*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009.
- Walkiewicz D., Kulawiak A., *Uniejów jako potencjalne uzdrowisko w regionie łódzkim*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne aspekty funkcjonowania polskich uzdrowisk*, E. Ryd (red.), Słupsk 2012.
- Winiarska-Twaróg D., *Modernizacja*, w: *Encyklopedia politologii*, t. 4, M. Żmigrodzki (red.), Kraków 2000.
- Żuk K., *Od centralnego zarządzania do miasta obywatelskiego*, „Wspólnota” 2015, nr 5.
- Żywczyński N., *Nowoczesna i skuteczna strategia promocji samorządu przy użyciu Macierzy Celów Wizerunkowych oraz technologii QR kod*, w: *Innowacje i komunikowanie w samorządzie – trendy i perspektywy*, Z. Chmielewski, J. Reczek, D. Tworzydło (red.), Rzeszów 2012.

Administracja polskich gmin wobec aktualnych wyzwań europeizacji i modernizacji

Streszczenie

W polskich jednostkach samorządu terytorialnego proces europeizacji związany był z modernizacją gminnych wspólnot. W Polsce lokalnej europeizacja objęła takie obszary współpracy z UE, jak: miasta partnerskie, relacje transgraniczne (Euroregiony), wykorzystanie środków unijnych, aktywizacja wspólnot w okresie kampanii referendalnej (2003 r.). Większość z tych procesów miała także swoje modernizacyjne oblicze. Dotyczy to nie tylko kwestii ekonomicznych, ale również społecznych i politycznych. Nowoczesność polskiej administracji gminnej w ostatnich latach to także nowe i młode kadry pracowników samorządowych – ludzi o wysokich kwalifikacjach, posiadających wizję dla swojego zawodowego rozwoju. Procesy europeizacji i modernizacji jak w soczewce skupiają się w Uniejowie, który w ciągu ostatnich kilku lat stał się najlepiej rozwijającą się polską gminą. Artykuł jest próbą wykazania, w jakim stopniu wielkie zjawiska z obszaru ekonomii i polityki regionalnej mogą zmienić funkcjonowanie małych wspólnot i jak wiele zależy tu od sprawnego zarządzania publicznego.

Słowa kluczowe: europeizacja, modernizacja, samorząd terytorialny

Administration of Polish Communes and the Current Challenges of Europeanisation and Modernisation

Abstract

In Polish local government units the process of Europeanisation has entailed the modernisation of local communities. In local Poland, Europeanisation includes such areas of cooperation with the EU as: partner towns, trans-borderrelations (Euroregions), use of EU funds, and the activation of communities at the time of the EU accession referendum campaign (2003). Most of those processes have also entailed modernisation efforts. This is true not just for economic but also social and political issues. The modern face of the Polish local administration in recent years also means new and young corps of local-government staff who are highly qualified and have a vision of their own professional development. The focal point of the Europeanisation and modernisation

processes is Uniejów, which over the last few years has become the best developing Polish commune. The article attempts at showing to what an extent major phenomena in economics and regional policy may change the way small communities function as well as how much depends on efficient public governance.

Keywords: Europeisation, modernisation, local government