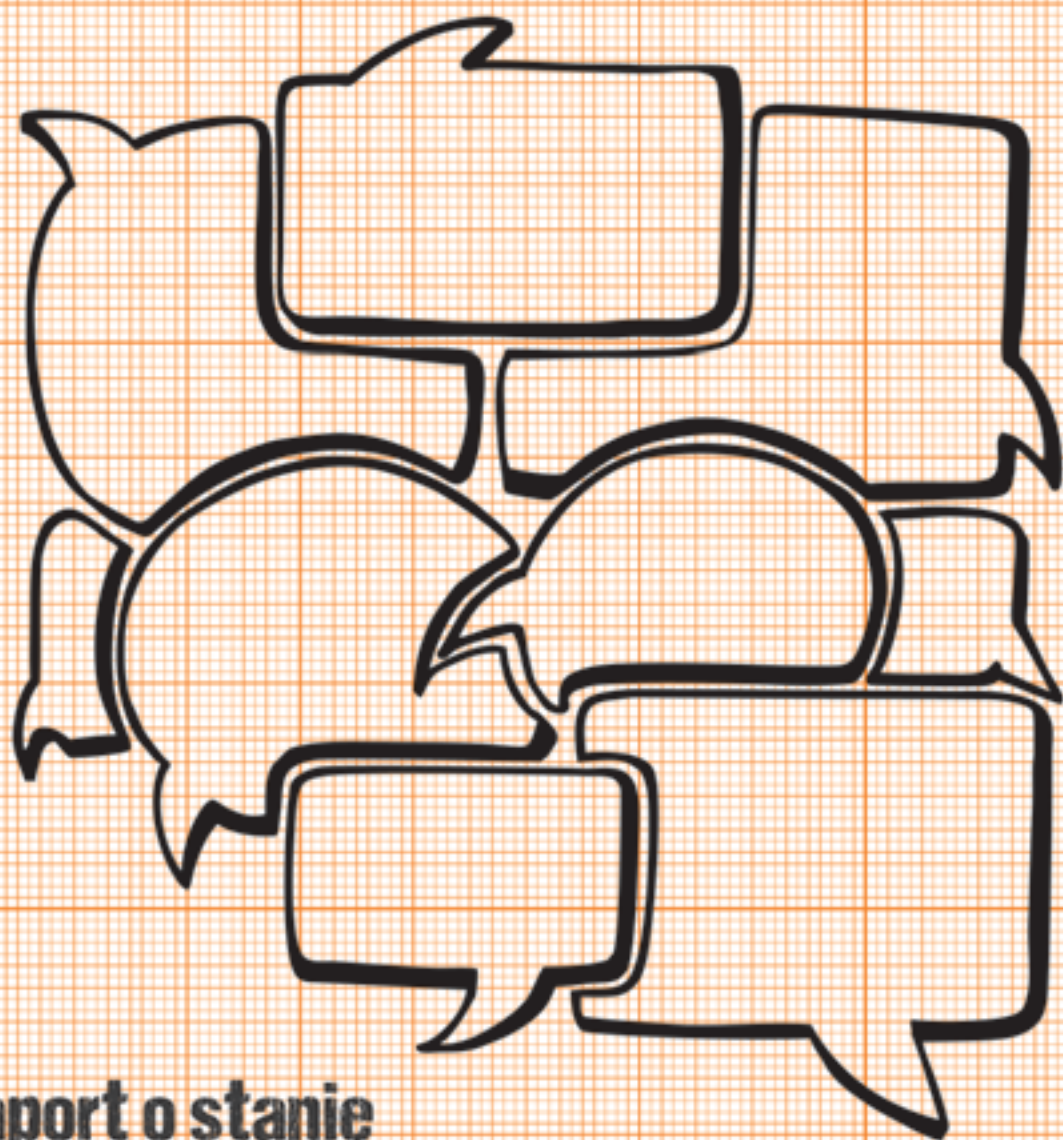


# Narastające dysfunkcje zasadnicze dylematy konieczne działania



**Raport o stanie  
samorządności terytorialnej  
w Polsce**

**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI  
TERYTORIALNEJ W POLSCE**

**KRAKÓW 2013**



**WYDAWCA**

UNIwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
MAŁOPOLSKA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
UL. RAKOWICKA 16, 31-510 KRAKÓW  
TEL.: +48 12 293 75 60, TEL./FAKS: +48 12 293 75 59  
[WWW.MSAP.UEK.KRAKOW.PL](http://WWW.MSAP.UEK.KRAKOW.PL)

© MAŁOPOLSKA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
KRAKÓW, 2013



**PARTNER WYDAWNICZY**

FUNDACJA GOSPODARKI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
UL. RAKOWICKA 10B/10  
31-511 KRAKÓW  
[WWW.FUNDACJA.E-GAP.PL](http://WWW.FUNDACJA.E-GAP.PL)

**REDAKCJA JĘZYKOWA I KOREKTA**

ALEKSANDRA FANDREJEWSKA, ANNA CHRABĄSZCZ

**PROJEKT GRAFICZNY**

TO.BE GROUP  
[WWW.TOBE-GROUP.PL](http://WWW.TOBE-GROUP.PL)

**SKŁAD I DRUK**

OLISON'S PROJECT  
[WWW.OLISONS.PL](http://WWW.OLISONS.PL)

ISBN: 978-83-89410-37-5

# **NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE, ZASADNICZE DYLEMATY, KONIECZNE DZIAŁANIA.**

## **RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**

**JAROSŁAW BOBER**

**JERZY HAUSNER**

**HUBERT IZDEBSKI**

**WOJCIECH LACHIEWICZ**

**STANISŁAW MAZUR**

**ALEKSANDER NELICKI**

**BARTŁOMIEJ NOWOTARSKI**

**WŁODZIMIERZ PUZYNA**

**KRZYSZTOF SURÓWKA**

**IGOR ZACHARIASZ**

**MARCIN ZAWICKI**



*PAMIĘCI PROFESORA*

*MICHAŁA KULESZY*

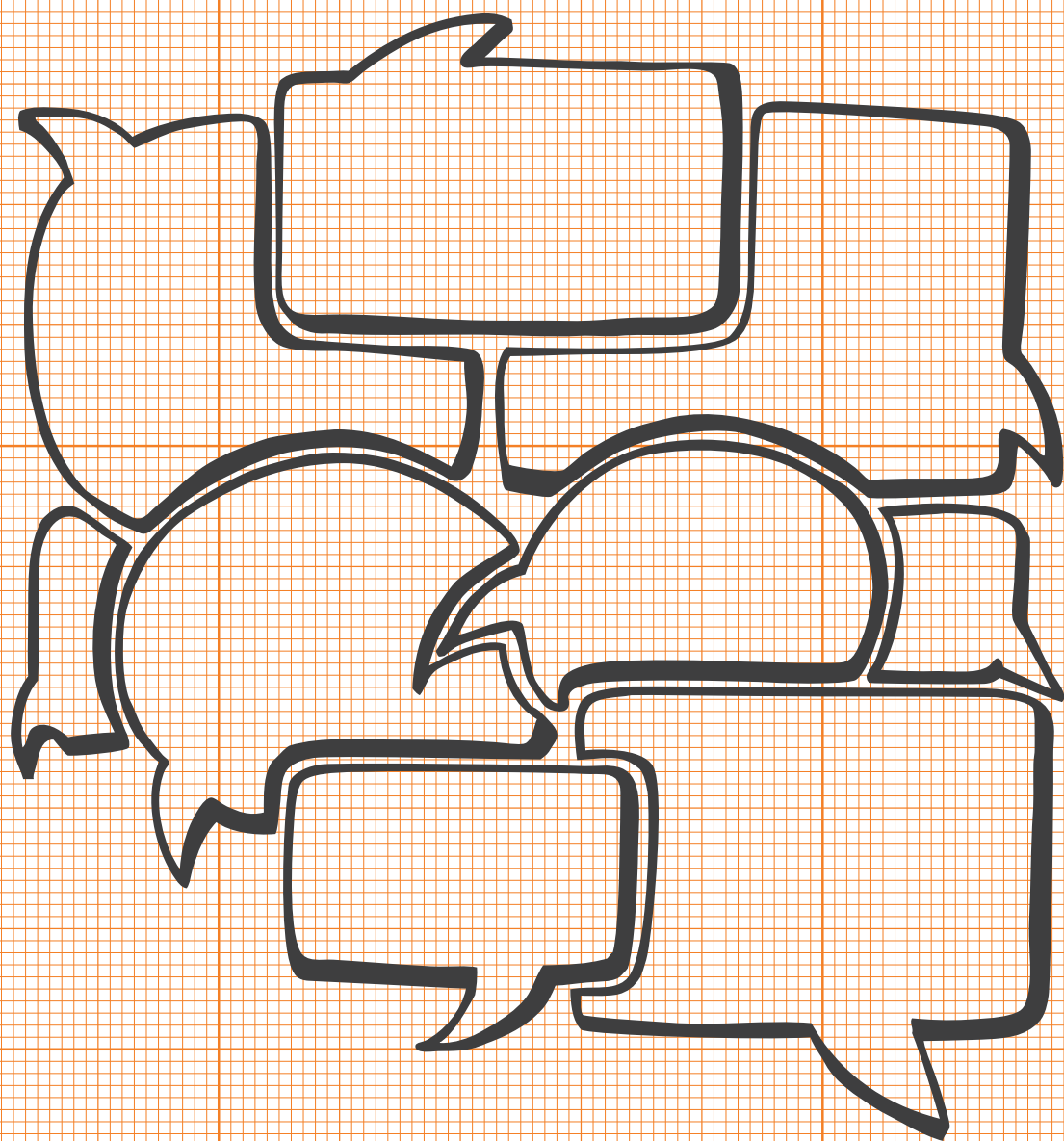


<b>WSTĘP</b>	<b>9</b>
<b>SYNTEZA</b>	<b>13</b>
<b>Rozdział 1. USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b>	<b>17</b>
1.1.    Miejsce samorządu terytorialnego w państwie	17
1.2.    Zadania jednostek samorządu terytorialnego	20
1.3.    Organizacja terytorialna państwa	22
1.4.    Nadzór państwa nad samorządem terytorialnym	26
1.5.    Demokracja samorządowa	28
1.6.    Społeczeństwo obywatelskie i partycypacja społeczna	33
<b>Rozdział 2. ZASOBY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b>	<b>39</b>
2.1.    Kadry samorządowe	39
2.2.    Finanse	42
2.3.    Mienie komunalne	51
<b>Rozdział 3. WYKONYWANIE ZADAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b>	<b>55</b>
3.1.    Gospodarka komunalna	55
3.2.    Gospodarka przestrzenna	59
3.3.    Pomoc społeczna i oświata	60
3.4.    Rynek pracy	62
3.5.    Ochrona zdrowia	65
3.6.    Kultura	66
3.7.    e-administracja i monitoring usług publicznych	68
<b>Rozdział 4. DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ ROZWOJU</b>	<b>71</b>
4.1.    Funkcja rozwojowa państwa i jej słabości	71
4.2.    Polityka rozwoju terytorialnego	73
4.3.    Rozwój terytorialny a strategiczny system zarządzania rozwojem	78
<b>Rozdział 5. DYSFUNKCJE, DYLEMATY, DZIAŁANIA</b>	<b>81</b>
5.1.    Dysfunkcje	81
5.2.    Dylematy	83
5.3.    Działania	96
<b>Bibliografia</b>	<b>104</b>



**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**



**Samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w administracyjny i obywatelski pejzaż kraju. Powstałe w 1990 r. gminy, a dziewięć lat później samorządowe powiaty i województwa, stały się częścią demokratycznego państwa prawnego, pobudziły społeczny i gospodarczy rozwój Polski, przyczyniły się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Nie pada już pytanie, czy samorządność terytorialna jest nam potrzebna. Coraz częściej zastanawiamy się nad tym: jaka ma być?**

**R**efleksja nad stanem samorządności terytorialnej jest potrzebna, ponieważ na rozbieżne wizje kierunków reform usług publicznych oraz perturbacje w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego (JST) nałożyły się fundamentalne problemy Unii Europejskiej wynikające z globalnego kryzysu gospodarczego.

Naszym zdaniem – i to w Raporcie staramy się wykazać – podstawową funkcją samorządności terytorialnej powinno być pobudzanie i kierunkowanie lokalnego i regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego zastanawiamy się nad tym, w jakim stopniu JST faktycznie spełniają tę funkcję, a także w jaki sposób mogą prowadzić skuteczną politykę rozwoju, jakie czynniki im w tym przeszkadzają oraz jakie potrzebne są tu zmiany.

Ogólną tendencją w Europie jest to, że coraz więcej decyzji dotyczących regionów i wspólnot lokalnych podejmowanych jest właśnie w regionach i przez te wspólnoty. W ten sposób zwiększa się kompetencje samorządowe, a proces ten określa się jako terytorializację polityki rozwoju. Ale równocześnie wiele usług publicznych staje się aterytorialnych. W dobie e-administracji można je świadczyć i korzystać z nich z dowolnego punktu. Jednak wykonywanie części usług publicznych, szczególnie tych o mocnym komponentie społecznym, powinno być silnie lokalnie zakorzenione. W Polsce zaś nadal dominujące znaczenie mają układy resortowo-korporacyjne. Blokują spójne podejście do rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Samorządy szczególnie boleśnie odczuwają to w przypadku oświaty. Terytorializacja rozwoju jest więc niezbędną alternatywą resortowości.

Kolejnym istotnym zagrożeniem dla funkcjonowania samorządu terytorialnego są negatywne tendencje demograficzne. Prognozy ludnościowe pokazują niebezpieczeństwo wyludniania się niektórych regionów kraju, co z pewnością znacząco osłabi potencjał rozwojowy wielu JST.

Postulujemy ewolucję, a nie rewolucję samorządową. Rozwiązanie wielu przedstawionych w Raporcie problemów nie wymaga zmian legislacyjnych. Problemy te wynikają bowiem z różnych braków organizacyjnych, zarządczych i społecznych. Ale w niektórych kwestiach interwencje prawne są pożądane. Rodzi się pytanie, do jakiego stopnia zmiany cząstkowe i stopniowe będą skuteczne, a na ile potrzebne są poważniejsze, quasi-ustrojowe reformy, a także czy dominujące siły polityczne są gotowe przygotować i konsekwentnie przeprowadzić odpowiednie inicjatywy legislacyjne.

Raport został przygotowany przez zespół na podstawie następujących opracowań studyjnych:

- dr Jarosław Bober (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz rola samorządu regionalnego i lokalnego w realizacji polityki rozwoju*;
- prof. dr hab. Jerzy Hausner (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), koordynator prac i redaktor Raportu;
- prof. dr hab. Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski), *Ramy ustrojowe i instytucjonalne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*;
- Wojciech Lachiewicz (Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie), *Prawno-ustrojowe aspekty finansowania samorządu terytorialnego*;
- dr hab. Stanisław Mazur (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), *Aktywność i partycypacja obywatelska na poziomie samorządu terytorialnego*;
- dr Aleksander Nelicki, *Podział terytorialny, finanse komunalne i rozwój lokalny*;
- dr Bartłomiej Nowotarski (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu), *Mechanizmy demokratyczne w polskim samorządzie terytorialnym*;
- dr Włodzimierz Puzyna (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie), *Funkcje pełnione przez samorząd terytorialny*;
- prof. UEK dr hab. Krzysztof Surówka (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), *Finansowanie samorządu terytorialnego*;
- dr Igor Zachariasz (Uczelnia Łazarskiego w Warszawie), *Organizacja świadczenia usług komunalnych oraz zarządzanie mieniem komunalnym*;
- dr Marcin Zawicki (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), *Rola samorządu terytorialnego w systemie zarządzania rozwojem oraz mechanizmy wykorzystywania jego zasobów*, sekretarz zespołu.

Ponadto w przygotowaniu Raportu autorzy korzystali w szczególności z następujących opracowań:

1. Forum Od-nowa [2012], *Niknące gminy, przedmieścia i fikcja granic administracyjnych miast. Propozycja podejścia systemowego* ([www.forumodnowa.pl](http://www.forumodnowa.pl)).
2. Frączek M. [2012], *Ocena możliwości oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego w obszarze rynku pracy* (maszynopis).
3. Gąciarz B., Bartkowski J. [2012], *Samorząd a rozwój. Instytucje – obywatele – podmiotowość*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
4. Orlik J. [2012], *Rola samorządu terytorialnego w kulturze* (maszynopis).

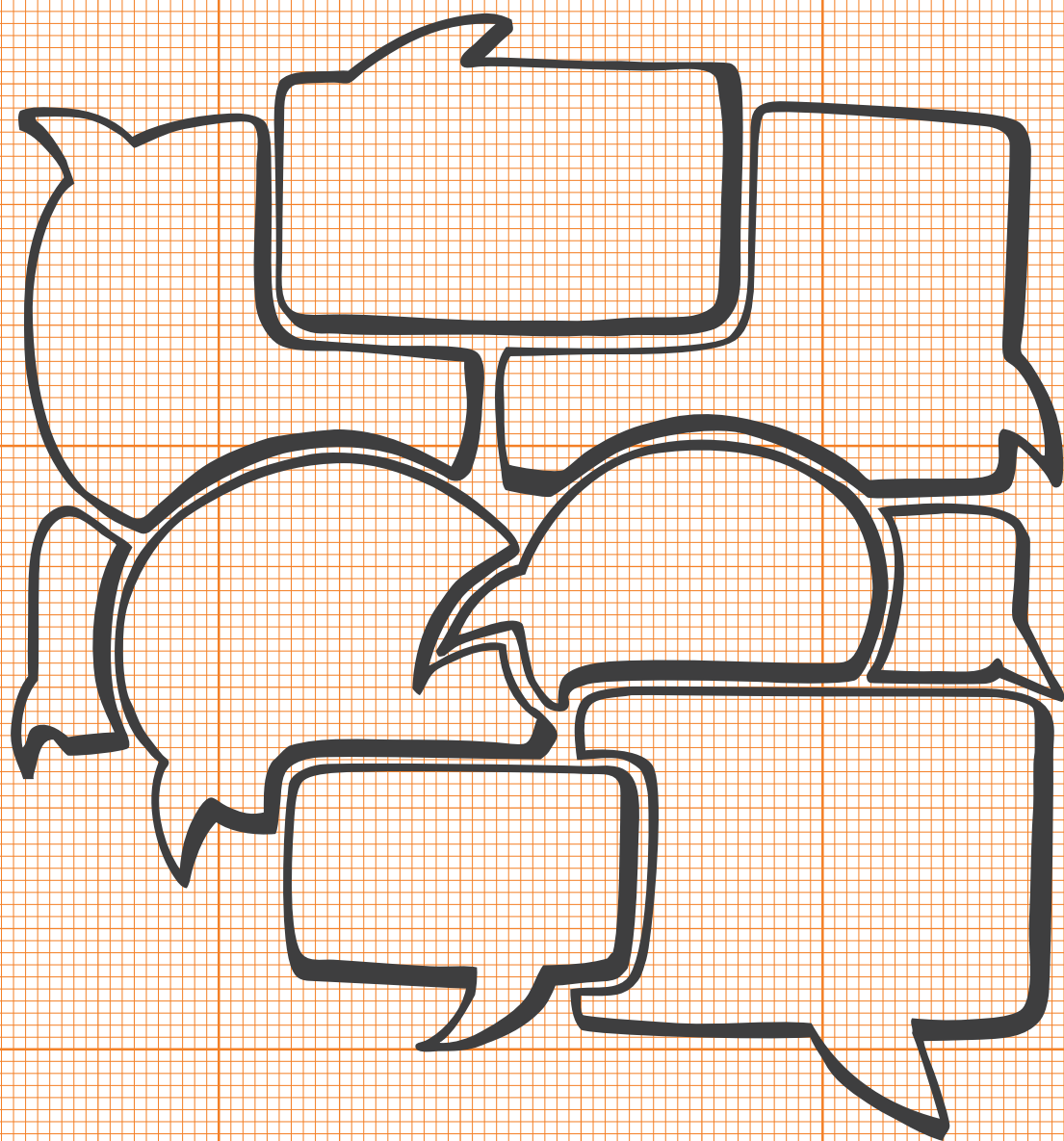
Raport składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym pokazujemy ewolucję konstrukcji ustrojowej samorządu terytorialnego oraz oceniamy ją. W rozdziale drugim koncentrujemy się na kluczowych zasobach samorządu terytorialnego oraz barierach ograniczających ich mobilizację i efektywne wykorzystanie. W kolejnej części Raportu analizujemy kluczowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania samorządu w aspekcie świadczenia usług publicznych. Przedmiotem rozdziału czwartego jest aktywność samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju. W ostatniej części wskazujemy najważniejsze dysfunkcje samorządu terytorialnego oraz dylematy, które należy rozstrzygnąć. Zwieńczeniem tego rozdziału są proponowane przez nas działania naprawcze.

Autorzy Raportu serdecznie dziękują za współpracę Rafałowi Szymczakowi. Dziękują także – za wyrażenie uwag i komentarzy do roboczej wersji Raportu – Barbarze Gąciarz oraz członkom Forum Od-nowa. Robocza wersja Raportu była przedmiotem dyskusji z udziałem grupy lokalnych liderów – uczestników i absolwentów Programu Liderzy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Fundacja ta wsparła również inne prace służące przygotowaniu tego Raportu, za co pragniemy wyrazić podziękowanie.

Autorzy

**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**



## **Samorząd terytorialny stanowi silny filar Rzeczypospolitej. Ale istnieją też zjawiska i procesy, które niekorzystnie rzutują na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w naszym państwie.**

**P**rzede wszystkim w Polsce perspektywa samorządności terytorialnej – jako systemu zarządzania państwem – zdominowała traktowanie samorządności jako samoorganizacji wspólnot lokalnych. Słabość drugiej perspektywy wynika głównie z niewielkiej aktywności obywatelskiej i ze znaczącego deficytu rozwojowego kapitału społecznego. W rezultacie w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej pojawił się przechył, który ją osłabia. Jest to szczególnie widoczne w słabej zdolności JST do stymulowania lokalnego czy regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Sytuację samorządu trafnie charakteryzuje powiedzenie, że rząd silnie angażuje się w decentralizację tylko wtedy, gdy prowadzi ona do pomniejszenia deficytu budżetu państwa. Polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przerzucenia na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację.

Wprowadzenie w 2002 r. do ustroju samorządu gminnego modelu prezydenckiego, dodatkowo niezgodnie z podstawowymi dla systemu tego regułami, przyczyniło się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w zakresie demokracji samorządowej lub zaowocowało nowymi negatywnymi trendami:

1. Nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia (*checks and balances*), a głównie kompetencji kontrolnych rad gmin.
2. Ograniczenia zatem odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych.
3. Utrwalenia aktywności obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej i kontroli władzy *ex post*.
4. Petryfikowania stanu, w którym obywatele są wyeliminowani z dialogu społecznego *ex ante*, ze wstępnej fazy procesu decyzyjnego (co jest zgodne z filozofią prezydencjalizmu – najpierw „zwycięzca bierze wszystko”, a potem dopiero może być oceniany).
5. Utrwalenia stanu, w którym mieszkaniec gminy stał się bardziej klientem władzy niż obywatelem, co prowadzi do uwięźdzenia sfery publicznej.

Polski porządek instytucjonalny nie sprzyja aktywności obywatelskiej i obecności obywateli w przestrzeni publicznej. Są oni z niej wypierani i wycofali się do sfery prywatnej. A jeśli już pojawiają się w przestrzeni publicznej, to jako klienci podmiotów władzy, reprezentanci indywidualnych lub korporacyjno-zawodowych interesów.

Po to by wzmocnić funkcję rozwojową samorządów, powinny one, zwłaszcza gminy, stawać się reaktorami innowacyjności. Chodzi o to, aby w lokalnej skali wypracowywały indywidualne rozwiązania, które potem – po ich lokalnym przetestowaniu – będą mogły być upowszechniane. Dla wypełniania przez JST funkcji rozwojowej kluczowe znaczenie ma wyzwalanie, upowszechnianie i przenoszenie wiedzy społecznej. Innym poważnym deficytem w przypadku tej funkcji jest brak instytucji zdolnych do bycia mediatorami zarówno w razie konfliktów indywidualnych czy grupowych, jak i organizacyjnych (instytucjonalnych).

Podstawową barierą umacniania samorządności terytorialnej jest rozdział pomiędzy skalą transferu odpowiedzialności i zadań do samorządu a skalą finansów publicznych. To problem fundamentalny, gdyż permanentne niedofinansowanie zadań powoduje szereg negatywnych zjawisk, z których najważniejsze to niekontrolowane narastanie długu, niestabilność planowania i prowadzenia działalności przez podmioty zmuszone do funkcjonowania pod presją ciągłego niedoboru. Zła struktura alokacji pieniędzy jest przenoszona do samorządów przez mechanizm dotacji.

Na działanie mechanizmów finansowych JST mocno wpływają środki unijne. Ich stosunkowo łatwa dostępność powoduje, że często nie służą one rozwojowym przemianom, lecz przyczyniają się do utrwalania nawyków nieefektywnego i nieskoordynowanego gospodarowania.

Przedstawiony w Raporcie opis funkcjonowania samorządności terytorialnej w Polsce wskazuje na narastanie poważnych dysfunkcji. Dysfunkcja systemu to brak zdolności lub niedostateczna umiejętność adaptacji uczestników, co w konsekwencji prowadzi do jego zastoju i skostnienia. System funkcjonuje, ale traci stopniowo rozwojową moc. Dysfunkcje systemu społecznego są podobne do choroby organizmu – w porę nierozpoznana i nieleczone, z czasem prowadzi do jego trwałej degeneracji.

W wyniku przeprowadzonych w Raporcie analiz sformułowaliśmy podstawowe dysfunkcje w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej w Polsce. Są to:

1. Dysfunkcja etatystyczna – postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego.
2. Dysfunkcja autokratyczna – stopniowe osłabianie demokracji samorządowej.
3. Dysfunkcja biurokratyczna – niesprawność administracyjna powiązana z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu JST.
4. Dysfunkcja finansowa – stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej JST.
5. Dysfunkcja absorpcji środków unijnych – finansowanie ze środków unijnych przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, słabe wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych.
6. Dysfunkcja ułomnej wspólnotowości – rozwijanie się relacji patrymonialno-klientelistycznych i generowanie wiążącego, krępującego podmiotowości, kapitału społecznego.
7. Dysfunkcja przestrzenna – nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych.
8. Dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej – niska zdolność większości JST do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co implikuje jego rozwój niezrównoważony.

Te dysfunkcje nie pojawiły się nagle. Rozwijają się od dłuższego czasu i stopniowo narastają. To, że coraz bardziej są widoczne i uciążliwe, wynika także z tego, że ich negatywne konsekwencje zaostrzają się w kryzysowych dla JST warunkach.

System samorządowy w Polsce ulega stopniowej dysfunkcjonalizacji zarówno ze względu na działania administracji centralnej, która traktuje samorząd jak ciało obce, jak i na zabiegi władz samorządowych zmierzające do zapewnienia sobie większej pozakontrolnej swobody w sprawowaniu władzy. Chodzi też o tendencję do autonomizacji i fragmentaryzacji polityki, co charakteryzuje większość JST: z jednej strony, brak zgody na wspólne działanie w ramach strategii państwa czy regionu, z drugiej – brak wyraźnych strategii długofalowych w samych jednostkach, co powoduje, że kolejne ekipy robią akurat to, co jest dość łatwo zrobić, często pod naciskiem lobby urzędniczego. Jaskrawym tego przejawem jest dysfunkcjonalne zagospodarowanie przestrzenne. W tej dziedzinie każdy robi to, co mu wygodnie. To samo jest i z infrastrukturą techniczną, tzn. nikt nie zadaje sobie pytania o jej efektywność w każdej istotnej skali – krajowej, regionalnej i lokalnej, bo i tak nie ma narzędzi prawnych, aby efektywność wymusić.

Nie twierdzimy, że w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej w naszym kraju dominują zjawiska negatywne – wskazane i wcześniej opisane dysfunkcje. Przeciwnie, dowodzimy, że samorządność terytorialna jest konieczną i korzystną składową naszej państwowości, przyczyniającą się do rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Jednak obserwujemy nasilanie się zjawisk dysfunkcyjnych. Dlatego problemem nie jest to, czy samorządność terytorialna jest nam potrzebna, ale jaka ma być, jak ma się dalej rozwijać, za sprawą jakich mechanizmów i w jakim kierunku? Uznajemy, że znaleźliśmy się w takim punkcie, w takiej sytuacji, w której ponowne, całościowe przemyślenie i podjęcie kluczowych kwestii związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego jest konieczne.

Zdajemy sobie przy tym sprawę, że sytuacja jest złożona. I prostych, oczywistych i łatwo akceptowalnych przez wszystkich rozwiązań tu nie ma. Przeciwnie, stajemy wobec wielu bardzo poważnych wyzwań i dylematów.

Dylemat to poważny problem, ujęty systemowo, którego rozwiązanie polega na dokonaniu wyboru między alternatywnymi działaniami. Przy czym jest to alternatywa łączna, czyli sformułowana nie na zasadzie „albo-albo”, lecz na zasadzie „może być i to, i to”, z tym, że w określonej proporcji lub w zgodzie z jakąś regułą. Dylemat to sytuacja nieoczywista, niejednoznaczna – intelektualnie, refleksyjnie zdefiniowana jako złożona. Sytuacja, którą sobie uświadamiamy, aby określić możliwości zmiany i przewidzieć konsekwencje. Także to, co się stanie, jeśli nie podejmiemy działań korygujących. Rozwiązanie dylematu polega na wyznaczeniu odpowiedniej ścieżki postępowania, która wiedzie między uprzednio określonymi skrajnościami. Ujęcie sytuacji w formie dylematu jest szczególnie właściwe w przypadku ścierania się odmiennych wizji modyfikacji systemu, odzwierciedlających kolizję wartości, zasad czy istotnych interesów.

Tak interpretując istotę dylematu, sformułowaliśmy zestawienie najważniejszych – naszym zdaniem – dylematów związanych z rozwojem samorządności terytorialnej w Polsce.

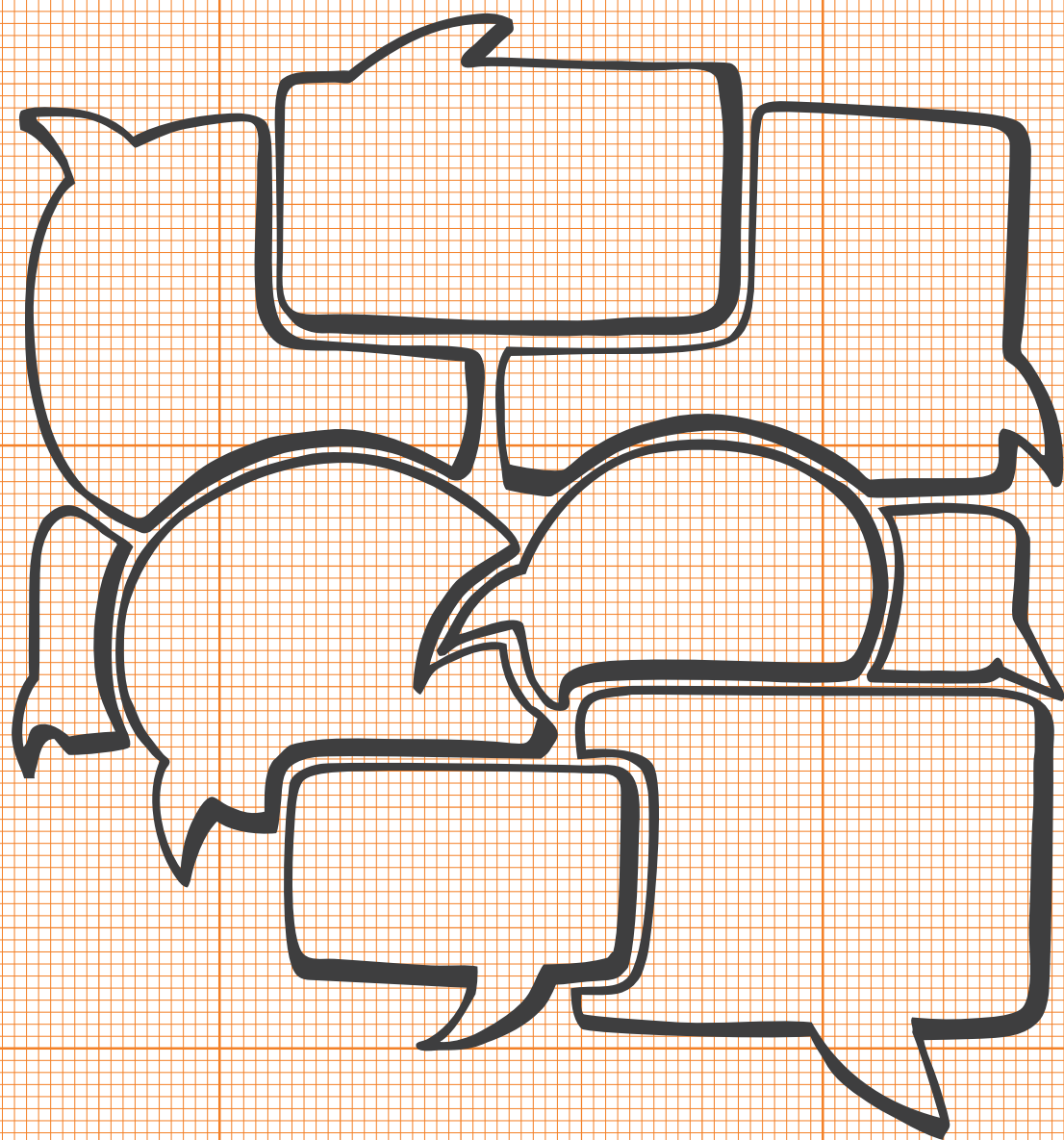
1. Samorząd terytorialny jako element systemu zarządzania państwem czy forma organizacji wspólnoty mieszkańców-obywateli?
2. Samorząd terytorialny jako dostawca usług publicznych czy podmiot odpowiedzialny za rozwój danego terytorium?
3. Samodzielność i ochrona prawna samorządu terytorialnego czy silny nadzór państwowy nad jego funkcjonowaniem?
4. Resortowość czy terytorializacja w podejściu do samorządu terytorialnego?
5. Głównie zadania zlecone czy własne?
6. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego czy międzysamorządowa wyrównawcza redystrybucja dochodów?
7. Jednolitość czy kategoryzacja JST?
8. Menedżerski czy obywatelski model samorządności terytorialnej?
9. Samorząd terytorialny jako administrator i wykonawca usług publicznych czy gospodarz terytorium, właściciel i podmiot prowadzący działalność gospodarczą?
10. Potrzebujemy zasadniczej zmiany legislacyjnej czy tylko nowelizacyjnej korekty uzupełniającej działania pozalegislacyjne?

Pilnie potrzebna jest poważna dyskusja nad polskim modelem samorządności terytorialnej. Także zasadnicza refleksja nad jego zmianą. W przeciwnym razie rozpoznane i przedstawione w Raporcie dysfunkcje będą się pogłębiać, prowadząc do trwałej degeneracji i nieodwracalnej wadliwości systemu samorządowego. Tego później nie da się już naprawić. A jeśli nawet, to ponosząc niezwykle wysokie koszty.



**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**



# USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W tym rozdziale analizujemy i oceniamy konstrukcję ustrojową samorządu terytorialnego. Popatrzymy na to retrospektywnie, a także wskażemy, jak przebiega w Polsce ewolucja ustroju JST, jakie czynniki na to wpływają i co z tego w konsekwencji wynika.

## 1.1. Miejsce samorządu terytorialnego w państwie

Samorząd terytorialny w III RP ustanowiła reforma gminna z 1990 r., potwierdzona „Małą Konstytucją” z 1992 r. Model ten został – w wyniku tzw. reformy ustrojowej państwa z 1998 r., dokonanej już pod rządem Konstytucji z 1997 r. – rozszerzony o powiaty oraz nowe województwa. W 2002 r. wprowadzono jednak ważną zmianę w konstrukcji organów samorządu gminnego. Zastąpiono kolegialne zarządy, wybierane i odwoływane przez rady, jednoosobowymi organami wykonawczymi pochodzącymi z wyborów bezpośrednich. Uczyniono tak bez dokonania zmian w dotychczasowym podziale zadań i kompetencji między radę i organ wykonawczy.

Nasz obecny model – zwłaszcza po unormowaniu na nowo statusu prawnego pracowników samorządowych w 2008 r. – generalnie odpowiada współczesnym standardom międzynarodowym, zwłaszcza wyrażonym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL). Niestety nie dotyczy to sfery finansów samorządowych, gdzie wciąż daleko do realizacji zadeklarowanej w Konstytucji i w EKSL zasady adekwatności dochodów JST do przypisanych im zadań.

Za podstawowe cechy obecnego modelu samorządu terytorialnego w Polsce można uznać:

1. **Jednolitość rozwiązań** – brak kategoryzacji JST, w tym odróżniania gmin wiejskich i miejskich. Jedynym odstępstwem jest kategoria miast na prawach powiatu.
2. **Kategoryczną trójstopniowość** (gmina, powiat, województwo) – co wraz z zasadą jednolitości rozwiązań, mimo braku przeszkód konstytucyjnych, jest barierą w ukształtowaniu w sposób szczególnie ustroju obszarów metropolitalnych, tj. funkcjonalnych obszarów wielkich aglomeracji miejskich.
3. **Podział zadań JST na własne i zlecone** – przy stopniowym ograniczeniu różnic w sposobie finansowania pomiędzy tymi rodzajami zadań (w sytuacji, kiedy i tak stale nie wystarcza środków z dotacji celowych na realizację zadań zleconych).

**Model samorządu terytorialnego w Polsce jest generalnie zgodny z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego**

4. Stosunkowo **szeroką decentralizację zadań** – przy niewystarczającym zapewnieniu środków do ich wykonywania. Podział zadań między państwo i samorząd terytorialny, jak również pomiędzy poszczególne poziomy JST, powinien odpowiadać konstytucyjnym zasadom pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej, lecz zasady te nie są wypełniane w sposób dostateczny.
5. **Zagwarantowanie samodzielności i ochrony prawnej samorządu, jak również ograniczenie nadzoru nad działalnością JST**, do kryterium legalności – mimo iż EKSL stwarza możliwość stosowania również kryterium celowości.
6. Dualizm, tj. **współistnienie organów rządowej administracji zespolonej i organów samorządu na poziomie województwa** – co spowodowało potrzebę stworzenia w 1998 r. inspekcji i straży – rządowych, lecz związanych ze starostą (choć stopniowo znikają służby powiatowe).
7. **Niezdecydowanie co do zasady, na jakiej ma się kształtować stosunek organu uchwałodawczego (stanowiącego) i organu wykonawczego** – w szczególności w odniesieniu do tego, któremu z tych organów ma przypadać domniemanie zadań i kompetencji (w gminie i w powiecie na rzecz organu uchwałodawczego, lecz w województwie na rzecz organu wykonawczego).
8. **Rozłączność mandatu samorządowego i parlamentarnego** (od początku w powiecie i w województwie, a w gminie od 2001 r.) – niezbyt często spotykana w innych państwach.

## **W Konstytucji uznano domniemanie zadań i kompetencji gminy w systemie władzy publicznej**

Jednym z doktrynalnie ważnych elementów realizacji zasady pomocniczości i zasady decentralizacji władzy publicznej jest, sformułowane w art. 163 i 164 Konstytucji i odpowiadające rozwiązaniom EKSL, domniemanie zadań i kompetencji w systemie władzy publicznej na rzecz samorządu terytorialnego, a w obrębie samorządu na rzecz gminy jako podstawowej JST. Obydwa te domniemania mają znaczenie nie tylko z punktu widzenia ogólnego modelu samorządu terytorialnego, ale – zwłaszcza w zestawieniu z konstytucyjną zasadą samodzielności JST – stanowić powinny dyrektywę w tworzeniu i stosowaniu przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego odnoszącego się do samorządu.

Dla jednych samodzielność JST, zwłaszcza samodzielność gminy (tak rozumianej samodzielności nie ma powiat, a także województwo jako region), oznacza możliwość podejmowania, bez wykazywania się wyraźną ustawową podstawą prawną, wszystkich zadań, które mogą być uznane za zadania publiczne, a które nie zostały wyraźnie zastrzeżone ustawowo dla administracji państwowej, w szczególności administracji rządowej. Takie literalne rozumienie omawianych zasad łączy się z uznaniem działania JST w ramach prawa, a niekoniecznie na wyraźnej podstawie prawa i bierze także pod uwagę takie zasady konstytucyjne, jak dobro wspólne i jednolitość państwa.

Jednocześnie samodzielność, tym razem wszystkich JST, polega na swobodzie doboru sposobów wykonywania zadań (o ile ustawodawca wprost jej nie ograniczył). Podejście to reprezentuje w znacznym stopniu Trybunał Konstytucyjny, powołując się w swoich orzeczeniach na zasadę proporcjonalności. Wyjaśnienie tej zasady w odniesieniu do JST można znaleźć np. w wyroku z 8 maja 2002 r.: „Samodzielność może więc być ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, 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. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana”.

Natomiast w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych (RIO) oraz sądów administracyjnych dominuje podejście, zgodnie z którym każda działalność samorządu i każdy sposób jej wykonywania wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Czyli działalność samorządu, w szczególności samorządu gminnego, ma być prowadzona nie w ramach, ale wyłącznie na podstawie prawa. Przy takim podejściu zanika różnica pomiędzy samorządem, będącym jednocześnie instytucją władzy publicznej i wspólnoty obywatelskiej a administracją państwową. Ta ostatnia w oczywisty sposób powinna działać wyłącznie na podstawie przepisów prawa.

Przepisy Konstytucji wydają się traktować jednostki samorządu terytorialnego w niejednolity sposób. Sam fakt istnienia samorządu terytorialnego jest wpisany w Konstytucję bardzo mocno. Już w preambule zapisano, że przepisy konstytucyjne wynikają z zasady pomocniczości. I to w tym jej rozumieniu, które odnosi się nie tylko do poszczególnych obywateli, ale także do roli samorządu terytorialnego. Mianowicie, zasada pomocniczości ma „umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, a samorząd terytorialny jest jedyną wspólnotą obywateli, ustanowioną wprost przez Konstytucję [1997, art. 16 ust. 1].

Samo sformułowanie tego przepisu: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”, zwłaszcza w połączeniu z bezpośrednio wcześniejszym art. 15 ust. 1, nakazującym budować ustrój terytorialny zgodnie z zasadą decentralizacji władzy publicznej, wydaje się w czytelny sposób określać konstytucyjne rozumienie samorządu terytorialnego jako instytucji prawnej, a nie naturalnej wspólnoty. Należałoby powiedzieć, że polski samorząd terytorialny jest efektem decentralizacji dokonanej przez państwo, a nie „niecentralizacji” [Izdebski 2011, s. 32], tj. uznania „przedkonstytucyjnego” istnienia wspólnoty terytorialnej i określenia przepisami prawa pozytywnego jedynie ram jej działania.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na wyjątkową konstytucyjną pozycję gmin, przesądzoną przez art. 164, którego ust. 1 mówi wprost, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i – w konsekwencji – ust. 3, który zastrzega na jej rzecz wszystkie zadania samorządu terytorialnego nieprzekazane pozytywnym prawem jednostkom innych szczebli. Dodatkowo, choć w sposób historycznie przypadkowy<sup>1</sup>, gminy są jedynymi jednostkami samorządowymi, których istnienie wprost opiera się na Konstytucji [1997, art. 164 ust. 2].

Michał Kulesza, zastanawiając się nad gospodarką komunalną, upatruje istoty decentralizacji w przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminom, prawa do swobodnego decydowania o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji) nie „na podstawie” ustaw, ale „w granicach” ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Swoboda decyzji powinna dotyczyć zarówno wyboru celów, jak i „swobody organizatorskiej”. Kulesza dodaje też wprost, że oznacza to w gruncie rzeczy możliwość „kreowania” nowych zadań publicznych w odpowiedzi na potrzeby wspólnoty terytorialnej, a nie tylko wykonywania ich zamkniętego katalogu, określonego w ustawach. Przeprowadzając analizę przepisów konstytucyjnych, dochodzi do wniosku, że zapewniają one taką swobodę, a problemy przynoszą raczej ustawy szczegółowe czy decyzje regionalnych izb obrachunkowych oraz orzeczenia sądów administracyjnych [Kulesza 2012].

**... jednak w praktyce ocena prawnych podstaw działania gminy jest niejednoznaczna**

**W przepisach Konstytucji JST różnych poziomów są potraktowane w niejednolity sposób**

**Samorząd terytorialny w Polsce jest przede wszystkim następstwem decentralizacji dokonanej przez państwo a nie uznania istnienia wspólnoty terytorialnej**

<sup>1</sup> Jak sarkastycznie pisał swego czasu J. Rokita, stało się to „w wyniku naprędce klejonego kompromisu konstytucyjnego głównie (co brzmi niepoważnie, ale jest prawdą) pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami powiatów” [Rokita 1998, s. 164].

Teresa Dębowska-Romanowska zwraca jednak uwagę, że niektóre przepisy Konstytucji traktują samorząd terytorialny jako zdecentralizowaną administrację państwową [Dębowska-Romanowska 2012, s. 21]. Chodzi tu o art. 15 Konstytucji, ale także o jej art. 167, ustanawiający zasady finansowania działań jednostek samorządu terytorialnego. Art. 15 ust. 1 powiada, iż „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Mowa jest tu więc wprost o przekazywaniu uprawnień „w dół”. Dodatkowo, art. 15 ust. 2 odsyła ustalenie zasadniczego elementu ustroju terytorialnego, jakim jest podział terytorialny, do ustaw, zaś sama Konstytucja nie ustanawia nawet najogólniejszych ram podziału, tj. liczby jego stopni. Tego typu odesłanie do ustawodawstwa zwykłego najogólniejszych zasad konstytuowania jednostek samorządu terytorialnego świadczy wymownie o traktowaniu ich nie tyle jako wspólnot terytorialnych – które wytworzyć się mają dopiero wtórnie na skutek dokonania podziału terytorialnego – ile jako elementu systemu zarządzania państwem.

## 1.2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przerwania na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich pieniędzy na ich realizację. Sytuację samorządu trafnie charakteryzuje powiedzenie, że rząd silnie angażuje się w decentralizację tylko wtedy, gdy prowadzi ona do pomniejszenia deficytu budżetu państwa. Brakuje polityki rozwoju samorządu zharmonizowanej z polityką rozwoju kraju. Nie ma ośrodka strategicznego planowania rozwoju administracji, w tym administracji samorządowej. Nie są prowadzone systematyczne badania i analizy dotyczące funkcjonowania JST. Działalność legislacyjna władz centralnych w wielu przypadkach prowadzi do ograniczenia konstytucyjnych praw samorządu. Ważne organa władzy państwowej zdają się nie rozumieć podstawowych zasad konstytucyjnie chronionej samodzielności samorządu: domniemania kompetencji w przypadku gmin oraz prawa do działania na własny rachunek i własną odpowiedzialność. Przykłady takiego sposobu myślenia i działań po stronie administracji centralnej przedstawiamy poniżej.

### Administracja centralna głównie decentralizuje deficyt budżetu państwa

Mnożą się interwencje śledcze prokuratury związane z decyzjami rozwojowymi samorządu. Prokuratorские zarzuty o niegospodarność często nie uwzględniają długofalowych kalkulacji strategicznych oraz prawa do ryzyka, którego nie da się wyeliminować przy podejmowaniu decyzji strategicznych w niestabilnych warunkach ekonomicznych. Takie działania budzą lęk lokalnych władz przed realizowaniem ambitnych przedsięwzięć rozwojowych. Podobne zastrzeżenia dotyczą organów nadzoru i kontroli, których interwencje w wielu przypadkach są niezgodne nie tylko z duchem Konstytucji, ale także z logiką racjonalnego gospodarowania. Zaskakujące decyzje władz centralnych, niosące daleko idące skutki dla samorządów, tworzą barierę nieufności i nie sprzyjają współdziałaniu. Tendencja traktowania samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji państwowej uwidacznia się przede wszystkim w rozmaitych ustawach szczegółowych, przekazujących jednostkom samorządu terytorialnego zadania (jako własne), które mają jednolity w skali państwa charakter, jak np. wypłata dodatków mieszkaniowych (na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych) czy wypłata zasiłków stałych (na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej).

### Relacje administracji rządowej z JST charakteryzuje nieufność i brak współdziałania

Podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne poziomy JST, ustalony w 1998 r., sprawia wręcz niechęć zapewnienia wszystkim JST podobnych zakresowo zadań. To oznacza rozproszenie i rozmycie odpowiedzialności za poszczególne rodzaje usług publicznych. Nawet w razie dokonania jasnego ustawowego podziału zadań i kompetencji (co nie jest częste, ale ma miejsce np. w odniesieniu do zadań z zakresu pomocy społecznej), trudno odpowiedzieć na pytanie, na którym poziomie spoczywa podstawowa odpowiedzialność za dany segment, a pewne rozwiązania (odrębne kategorie osób bez-

domnych w gminach oraz w powiatach) uznać trzeba za całkowicie niezrozumiałe. Za nieczytelny uznajemy przykładowo podział zadań dotyczący ochrony zdrowia. Towarzyszy temu wielość sposobów ich finansowania. Poza środkami z budżetu państwa, samorządy dysponują istotnymi środkami z Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, a samorządowe placówki zdrowotne otrzymują środki bezpośrednio z Narodowego Funduszu Zdrowia. Pieniądze płyną wieloma strumieniami, co z założenia generuje problem koordynacji horyzontalnej polityki państwa względem samorządów.

Aktualnie ważna jest kwestia „otwartości” i „zamkniętości” zadań samorządu. Na występowanie problemu z interpretacją ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego wskazują także orzeczenia organów nadzoru (zwłaszcza regionalnych izb obrachunkowych) oraz sądów administracyjnych. Spór dotyczy między innymi wydatków JST na przedsięwzięcia nie będące zadaniami JST, np. udzielanie pożyczek przez m. Kraków osobom prywatnym na remonty fasad budynków. Według art. 9 ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r., gmina może zawierać umowy (w tym o udzieleniu komuś pożyczki) w celu „wykonywania zadań gminy”. Natomiast w ocenie RIO, jeśli m. Kraków „nie ma” w tym zakresie żadnego konkretnego zadania w ustawie szczególnej, to nie może w danym celu posługiwać się „pożyczką”. Z kolei ustawa o systemie oświaty nakłada na gminę dokładnie sparametryzowane zadania obowiązkowe w zakresie dowozu uczniów do szkół. Według orzecznictwa RIO gmina „nie może” (a według sądów administracyjnych: „nie musi”) dowozić uczniów, którzy mieszkają w odległości bliższej od szkoły niż przewiduje to przepis. W konsekwencji, gdy miejsce zamieszkania dzieci z jednej i tej samej rodziny zlokalizowane jest w odległości od 3 do 4 kilometrów do szkoły podstawowej, to dzieci uczęszczające do klas I-IV są dowożone, a ich rodzeństwo z klas V i VI nie może korzystać z organizowanego przez gminę dowozu uczniów do szkoły podstawowej.

Prawo o samorządzie terytorialnym ma wiele luk i sprzeczności. Przeszkadza więc w realizacji aktualnych i nowych zadań. Przykładowo, gmina nie może wspierać osób prywatnych w zakresie zapewnienia ładu i porządku architektonicznego (przestrzennego). Kształtowanie ładu przestrzennego jest więc możliwe jedynie na etapie wydawania decyzji (nakazów) na mocy prawa budowlanego. Innym przykładem mogą być „niedoróbki” w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tzw. „ustawa śmieciowa”). Kolejnego przykładu dostarcza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP), która określa konstrukcję umowy o takim partnerstwie. Jednak posłużenie się umową o PPP jest de facto istotnie ograniczane przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych. Wydatki roczne budżetu JST na finansowanie umowy o PPP, jako „wydatki bieżące”, wraz z innymi wydatkami bieżącymi, nie mogą przekraczać „dochodów bieżących”. Oznacza to, że choć faktycznie JST jest w stanie spłacić swoje zobowiązania z umowy o PPP w okresie np. 5 lat, to jednak – ze względu na limity z art. 242 ustawy o finansach publicznych – musi rozłożyć spłatę wydatków z tytułu umowy o PPP na np. 10 lat, czemu towarzyszy również zwiększenie kosztów realizacji umowy o PPP.

Zwolennicy ustawowego „zamknięcia” zadań własnych gmin, na wzór rozwiązania przyjętego dla powiatów i województw, argumentują, że bez tego nie jest możliwe ustalenie standardów i normatywów prawnych dla poszczególnych „zadań gminy”, celem obliczenia kosztów realizacji tych zadań. W konsekwencji nie ma możliwości dokonania oceny, czy pomiędzy zadaniami gminy i źródłami jej dochodów jest zachowana zasada adekwatności (art. 167 ust. 1 Konstytucji).

**Odpowiedzialność za poszczególne rodzaje usług publicznych jest rozproszona i rozmyta**

**Decentralizacja nie jest spójnym projektem, zadania przekazuje się przypadkowo i nieracjonalnie**

**Prawo o samorządzie terytorialnym ma wiele luk i sprzeczności**

**Spór o „zamkniętość” versus „otwartość” zadań gminy trwa**

## Brak jest ogólnokrajowych standardów wykonywania usług publicznych

Zadania zlecone na rzecz JST są zazwyczaj ściśle sparametryzowane pod względem celów, rezultatów i sposobów ich realizacji. JST nie ma swobody i samodzielności w ich wykonaniu. Ma to swój pozytywny wymiar, ponieważ na zadania zlecone samorząd musi otrzymać dotację z budżetu państwa, a dobrze zapisane zadanie to możliwość ustalenia jego przyszłych kosztów i obliczenia kwoty dotacji na nie.

Wyплаты dotacji w należytnej wysokości JST może dochodzić przed sądem powszechnym, pod warunkiem, że przedstawi przekonujący dowód „kosztów zadania”. Kłopot polega jednak na tym, że nieścisłości i braki w zapisach wyrażających zadania zlecone samorządowi (cele, efekty, parametry, standardy) utrudniają oszacowanie kwoty dotacji należytnej z budżetu państwa, a w konsekwencji pomniejszają środki własne JST. Na mankamenty zapisów ustaw o zadaniach JST składają się również braki i nieścisłości przy ustalaniu standardów i miar dla zadań własnych obowiązkowych, czyli nieokreślenie tego, jakie jest „minimum” w wykonywaniu danych zadań, a co wykracza poza ustawowy standard. Przykładowo, gmina, która w legalny sposób pozbędzie się własnych szkół podstawowych na rzecz podmiotów prywatnych, z otrzymywanej subwencji oświatowej nie pokryje w pełni dotacji na szkoły sprywatyzowane, co ma źródło w przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej dotyczącego ustalania kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

### 1.3. Organizacja terytorialna państwa

W Polsce mamy 2 479 gmin, w tym 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów ziemskich i 16 województw. Liczba i wielkość gmin jest aktualnie jednym z mocno dyskutowanych zagadnień. Ścierają się dwa punkty widzenia. Część ekspertów uważa, że gmin w Polsce jest zdecydowanie za dużo, zwłaszcza w perspektywie oczekującej nas demograficznej depopulacji znaczących obszarów kraju. W ich przekonaniu zarówno raczej ekonomiczne, jak i wymogi sprawnego zarządzania państwem powinny skłaniać do urzędowego łączenia małych i słabych ekonomicznie gmin. Powołują się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który niedawno stwierdził, że zarówno „(...) z punktu widzenia art. 163 Konstytucji, jak też art. 3 EKSL, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym; w praktyce często dochodzi do konfrontacji interesów poszczególnych gmin z interesem publicznym” [Uzasadnienie do Wyroku TK z 08.04.2009]. I na tej podstawie uważają, że dopuszczalne jest rozwiązywanie „z urzędu” gmin, które nie spełniają wymogu określonej liczby mieszkańców, np. 20 tys. [Forum Odnowa 2012, s. 6]. Problem ten dotyczy również tzw. gmin obwarzankowych, czyli gmin wiejskich otaczających gminy miejskie oraz mających siedzibę na terenie gmin miejskich. Takich gmin jest w Polsce 158.

## Przy braku kategoryzacji gmin rośnie pokusa ich przymusowego łączenia

Przeciwko takiemu postrzeganiu problemu wypowiadają się inni eksperci, którzy uważają, że jednostka samorządu terytorialnego ma trzy zasadnicze komponenty: władzę (sprawowaną przez organy) – terytorium – ludzi. Zawężanie znaczenia podziału do kwestii finansowej (elementu władzy jako imperium) to błąd. Postulat łączenia gmin i jakieś minima ludnościowe to technokratyzm, który nie bierze pod uwagę, że podział ten ma być adekwatny do struktur osadniczych – wsi, miast, aglomeracji miejskich. A te skupiska muszą tworzyć podstawę do podziału na poszczególnych poziomach, bowiem odpowiednie terytorium stwarza dopiero możliwość optymalizowania polityki, nawet przy małych środkach finansowych. Ich zdaniem, skoro redystrybucja środków finansowych jest w samorządzie zła (a jest), to trzeba ją zmienić, a nie szukać „statystycznej” zmiany niszczącej na poziomie gminy istniejącą tożsamość władza-ludność-terytorium.

Ten drugi punkt widzenia akcentuje nie tyle kwestię łączenia gmin, ile raczej ich współpracy w formie związków komunalnych, stowarzyszeń, umów, porozumień, których liczba rośnie. Jeśli mają niewielkie znaczenie dla rozwoju współpracujących gmin, to przede wszystkim dlatego, że gminy mają faktycznie niewielkie kompetencje w tym zakresie. Obowiązujący od niedawna art. 4c ustawy o samorządzie gminnym jest raczej zgodny z tym drugim sposobem myślenia. Respektując konstytucyjną zasadę pomocniczości państwa, ułatwia zarazem łączenie, jak i dzielenie gmin.

## **Bodźce do dobrowolnego łączenia gmin i powiatów nie działają**

Inicjatywa legislacyjna odnosząca się do organizacji terytorialnej państwa wypłynęła ostatnio także z Kancelarii Prezydenta. Przygotowany tam projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw przewiduje między innymi możliwość tworzenia „zespołów współpracy terytorialnej” będących podmiotami władzy publicznej i wyposażonych w osobowość prawną [Projekt ustawy 2012].

Mimo iż począwszy od 2004 r. (w ustawie o dochodach JST z 2003 r.) przewidziano mechanizm zachęt finansowych do łączenia ze sobą gmin i łączenia powiatów, do chwili obecnej nie nastąpiło żadne takie połączenie. Aktualną „premią” za połączenie jest podwyższony o 5 punktów procentowych udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), który przysługuje przez okres 5 pełnych lat budżetowych. Brak gmin chętnych do łączenia się tylko częściowo można tłumaczyć małą atrakcyjnością zachęty finansowej dla samorządów, które ze względów społeczno-gospodarczych nie posiadają istotniejszych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT, np. gmin wiejskich. Problem tkwi raczej w systemie finansowania samorządów, który przy niskim udziale podatków lokalnych dostarcza dużej części środków z budżetu państwa, w formie subwencji i dotacji. Subwencja otrzymywana przez samorządy gminne, w szczególności te uboższe, częściowo kompensuje ich skromne własne zasoby podatkowe.

## **Niejasna pozostaje rola samorządu województwa po 2020 r., gdy napływ pieniędzy unijnych będzie zdecydowanie mniejszy**

I dlatego nie ma powodów, dla których oddolna inicjatywa o połączeniu odrębnych samorządów miałyby – poprzez władze lokalne – wyjść od samych obywateli. Takie inicjatywy cechują kraje, w których istnieje nie tylko silna kultura współpracy i tradycja demokracji lokalnej, ale przede wszystkim samorządy opierają swoją działalność w przeważającej mierze na dochodach z podatków, w zakresie których posiadają istotną autonomię. Tak dzieje się w Finlandii, Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Szwecji [Forum Od-nowa 2012, s. 3-4].

Gdy zastanawiamy się nad organizacją terytorialną kraju, to trzeba też zwrócić baczną uwagę na województwa samorządowe. Ich liczba i wykonywane zadania są odzwierciedleniem roli, jaką województwa pełnią w zakresie rozwoju regionalnego, a zwłaszcza ich kluczowego miejsca we wdrażaniu polityki spójności UE. Już dziś jednak zasadne jest pytanie o faktyczny zakres zadań województw po 2020 r., kiedy to wielkość środków unijnych redystrybuowanych przy ich udziale może być znacząco niższa w porównaniu do okresów programowania 2007–2013 oraz 2014–2020.

Podział na regionalne jednostki terytorialne jest, choć tylko częściowo, wyznaczany przez szczególny charakter ich podstawowych zadań (zadania ze sfery rozwoju intraregionalnego wymagające odpowiedniej skali działania, warunkowane także przez czynniki geograficzne), jak i standardy UE. Natomiast potrzeba tworzenia i wielkość ponadgminnych jednostek samorządu lokalnego (powiatów) wynika z relatywnie swobodnej decyzji ustawodawcy. Nie ma bowiem w Polsce szczególnych ograniczeń konstytucyjnych. Programowo jednolita – znów bez ewentualnej kategoryzacji –

## **Trudno już teraz wyobrazić sobie likwidację powiatu jako jednostki samorządu**



instytucja powiatu ma za sobą uzasadnienie historyczne, ale jej wprowadzenie w obecnej postaci trudno uznać za wyjście naprzeciw aktualnym i przyszłym potrzebom. Zważywszy na to, że w 1998 r., gdy powoływano do życia powiaty, nie zmniejszono zadań gminy, to zadań dla powiatu poszukiwano „na siłę”. Późniejsze korekty dotyczące przede wszystkim powiatowych służb, inspekcji i straży mogą być krytykowane jako pozbawianie powiatów wpływu na określone sfery usług publicznych (np. policja, inspekcja sanitarna), ale też mogą być uznane za dowód na niemieszczenie się ich w obrębie przedmiotowego zakresu działania obecnych powiatów.

Jednak już teraz trudno wyobrazić sobie likwidację powiatu jako jednostki samorządu. Administracja powiatowa mocno wpisała się w struktury działania lokalnego i jej utrzymanie jest twardym wyrazem rozwojowych aspiracji lokalnych elit i środowisk. Sensowniejsze wydaje nam się zatem zastanowienie nad zakresem zadań i instrumentów działania tego poziomu samorządu terytorialnego i mechanizmem korekt obecnej mapy powiatowej. Tym bardziej, że dotychczas nie rozwiązano kwestii, w jaki sposób powinna funkcjonować sieć metropolii.

## Konieczna jest sieć krajowych metropolii ...

Globalizacja jest nierozzerwalnie związana z tworzeniem metropolii. Jej efektem jest wytworzenie się sieci metropolii światowych, które stają się ośrodkami władzy, innowacji, aktywności gospodarczej, komunikacji oraz kultury w skali ponadnarodowej. Jeśli Polska ma być państwem liczącym się na arenie międzynarodowej, konieczne jest przeorientowanie polityki centralnych władz państwa na prometropolitalną, której celem winno być wzmocnienie sieci metropolii polskich. Sieć metropolii musi być określona jako strategiczny projekt polityczny. Obowiązek wyznaczenia obszarów metropolitalnych spoczywa na rządzie i parlamencie, a nie na społecznościach lokalnych i regionalnych. I o ile struktura powiatowa dla potrzeb obszarów metropolitalnych jest nieodpowiednia, to należy przypomnieć, że powiaty zostały utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów i organ ten może ową siatkę powiatów zmienić tak, aby dostosować ją do potrzeb obszarów metropolitalnych. Działanie od-

## ... niestety nie mamy koncepcji i polityki metropolitalnej

wrotne, czyli tworzenie specjalnych kryteriów i procedur, na podstawie których będzie się delimitowało obszary metropolitalne na bazie siatki gmin – bez wtórnej delimitacji powiatowej – jest w naszym przekonaniu niewłaściwe. W ustroju terytorialnym Polski gminy i powiat (ziemski) tworzą funkcjonalną całość odpowiadającą miastu na prawach powiatu. Zatem właśnie całościowe struktury gminno-powiatowe powinny być podstawą wyznaczania obszarów metropolitalnych, niezależnie od rozstrzygnięcia w sprawie statusu obszarów metropolitalnych w ramach jednostek podziału terytorialnego.

W kwietniu 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opublikowało *Zieloną Księgę dotyczącą obszarów metropolitalnych*. Ta inicjatywa jest niezwykle cenna i wymaga wsparcia ze strony wszystkich organizacji społecznych, ośrodków eksperckich, jak również przedstawicieli samorządu terytorialnego. Bowiem dopiero wyodrębnienie w strukturze administracji i w polityce państwa także obszarów metropolitalnych (i miejskich), obok terenów wiejskich, będzie stwarzało podstawy prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju.

Rozwiązanie problemu metropolitalnego jest trudnym wyzwaniem politycznym i społecznym. Poglądy partii politycznych, w konsekwencji ośrodków władzy centralnej, regionalnej czy lokalnej, często są jak aksjomaty, które nie podlegają dyskusji publicznej, a próba ich krytyki jest traktowana niemal jak zamach na demokrację i uprawnienia wspólnot samorządowych, czy też jak próba demontażu rusztu administracyjnego państwa. To powoduje, że debata jest bardzo trudna.

Niestety, przekazana do konsultacji *Zielona Księga* skupia się na dość wąskim zakresie spraw administracyjnych dotyczących głównie zarządzania lokalnego, które mają niewiele wspólnego z problematyką metropolitalną. Takie podejście do tej problematyki wróży rozpoczęcie dyskusji zastępczej, a w konsekwencji zmarnowanie kolejnej inicjatywy. Wypada w tym miejscu przypomnieć, że od 1990 r. pojawiły się liczne projekty służące uporządkowaniu tej kwestii.

W *Zielonej Księdze* dostrzegamy błędne utożsamienie kwestii współpracy komunalnej miast i gmin obszaru metropolitalnego z problematyką metropolitalną. Problematyka metropolitalna ma dwa zasadnicze wymiary, które w naszej ocenie wymagają debaty i podjęcia prac reformatorskich. Można je określić jako wymiar przedmiotowy oraz wymiar podmiotowy.

W wymiarze przedmiotowym istnieją wyzwania stojące przed władzami publicznymi. Pierwszym jest rozwój i integracja sieci metropolitalnej w skali kraju. W ten sposób wzmacni się rozwojowy potencjał kreatywny i innowacyjny kraju, a w konsekwencji poprawi się pozycja Polski w globalizującym się świecie. Aspekt ten, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, wprost dotyczy polityki centralnej, a nie lokalnej czy regionalnej.

Drugim, niezwykle istotnym aspektem przedmiotowym, jest uporządkowanie rozwoju poszczególnych obszarów metropolitalnych, które w ujęciu technicznym i społecznym same w sobie są wielofunkcyjnymi sieciami osadniczymi. To także nie jest problemem polityki lokalnej. Bowiernymi elementami determinującymi rozwój sieci osadniczych poszczególnych obszarów metropolitalnych są infrastruktura techniczna (której budowa, modernizacja i utrzymanie należy do kompetencji administracji rządowej, częściowo także samorządowej) oraz infrastruktura społeczna (zarządzanie nią również zostało podzielone pomiędzy administrację rządową i JST różnych poziomów).

W wymiarze podmiotowym problem metropolitalny dotyczy przede wszystkim organizacji administracji rządowej na szczeblu centralnym i regionalnym. Te administracje konstruują akty prawne i dokumenty rządowe o charakterze strategicznym.

Drugim aspektem podmiotowym problematyki metropolitalnej jest, co wynika z przyjętej koncepcji państwa polskiego jako państwa silnie zdecentralizowanego, istnienie podmiotu władzy metropolitalnej w strukturze samorządu terytorialnego, który byłby partnerem dla władz centralnych oraz lokalnych.

Kluczowym zagadnieniem jest integracja sieci metropolii polskich, w tym głównie podmiotów administracji rządowej odpowiedzialnych za rozwój krajowej sieci transportowej i drogowej, bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę środowiska, energetykę, gospodarkę wodną. Szczególnym zadaniem wymagającym rozwiązania wydaje się podporządkowanie działań organów administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie infrastrukturalnym, często wykonującej swoje zadania za pośrednictwem spółek prawa handlowego, celom strategicznym państwa związanym z kształtowaniem sieci metropolitalnej. Polskie metropolie są czasami lepiej zintegrowane z siecią metropolii europejskich i światowych (np. Szczecin czy Wrocław przez sieć autostrad, a Warszawa przez port lotniczy) niż wzajemnie.

Dyskusja i rozstrzygnięcie kierunków reformy metropolitalnej w aspekcie przedmiotowym rodzi także pytanie o konieczność uporządkowania sfery prawa wewnątrzadministracyjnego, tak aby organy administracji publicznej, działając w tej sferze, miały odpowiednie instrumenty realizacji swoich polityk, w ramach przekazanych ustawowo kompetencji. Chodzi o instrumenty prawne wiążące wzajemnie organy wszystkich poziomów administracji terytorialnej. Dziś polityka, np. w zakresie transportu publicznego i dróg (transport indywidualny), nie może skutecznie podlegać integracji, ponieważ nie istnieją żadne instrumenty prawne wiążące wszelkie władze publiczne w ich działaniach.

## **Trzeba wreszcie podsumować ciągnącą się w nieskończoność debatę metropolitalną**

## **Polsce potrzebne są regiony metropolitalne**

## Konieczne jest rozróżnienie obszarów i regionów metropolitalnych

Fakt, że w regionach czy subregionach metropolitalnych w ostatnich latach tworzone są jednostki współpracy samorządu lokalnego, także o charakterze wielozadaniowym (zarówno z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego, jak i obligatoryjnie w drodze ustaw), które często noszą w swych nazwach przymiotnik „metropolitalny”, nie oznacza, że są one alternatywą dla funkcjonowania jednostki zasadniczego podziału terytorialnego na obszarze metropolii. Tak tworzone przez JST formy komunalnych spółek czy stowarzyszeń funkcjonują na poziomie aglomeracyjnym obok tych jednostek, ale nie będąc podmiotami władzy ich nie zastępują, ponieważ mają inne funkcje (zadania).

Na płaszczyźnie ustrojowej konieczne jest rozróżnienie obszarów metropolitalnych od regionów metropolitalnych. Te pierwsze jawią się jako fenomeny społeczno-przestrzenne (wspólnoty mieszkańców), a drugie są związane z konceptem politycznym będącym odpowiedzią na konieczność zarządzania tymi obszarami w państwie. W państwie unitarnym o policentrycznej strukturze osiedleńczej polityka rządu centralnego dotycząca metropolii może być skutecznie realizowana tylko w partnerstwie z władzami samorządowymi. Stąd konieczne staje się wyodrębnienie w strukturze polskiego samorządu terytorialnego jednostek władzy na obszarach metropolitalnych (regionów metropolitalnych).

### 1.4. Nadzór państwa nad samorządem terytorialnym

Zgodnie z art. 8 EKSL, jak również w związku z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego, kontrola administracyjna powinna być sprawowana wyłącznie na podstawie kryteriów legalności (zgodność z prawem), z dopuszczeniem kontroli celowości w przypadku zadań delegowanych samorządom (tj. zadań zleconych). W polskich warunkach ustrojowych samorządy lokalne „nie podlegają” organom administracji państwowej wyższych poziomów (samorządowym i rządowym). Dlatego przepis art. 171 ust. 1 Konstytucji zawęży nadzór nad JST wyłącznie do stosowania kryterium legalności (w domyśle: zgodności z ustawami, w tym z Konstytucją oraz z innymi aktami powszechnie obowiązującymi, w tym z prawem miejscowym nadzorowanego samorządu). Przepis art. 171 wymienia również zamknięty katalog organów nadzoru: Prezesa RM, wojewodę, Regionalną Izbę Obrachunkową; przy czym Sejm, na wniosek Prezesa RM, może rozwiązać organ stanowiący JST.

## Nadzór nad samorządem terytorialnym jest zawężony do kryterium legalności

Samodzielność JST, zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji, podlega ochronie sądowej. Jeśli samorząd nie zgadza się z interpretacją prawa zastosowaną przez organ nadzoru, to może zaskarżyć akt organu nadzoru do sądu administracyjnego. Ze względu na przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądowej weryfikacji legalności poddane są tylko te akty organów nadzoru, które mają za przedmiot stwierdzenie nieważności aktu lub wydanie aktu zastępczego za JST (np. przyjęcie przez RIO budżetu zastępczego za JST, przyjęcie przez wojewodę zastępczego planu miejscowego gminy lub orzeczenie o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego). Natomiast do sądu administracyjnego JST nie może zaskarżyć takich orzeczeń RIO lub wojewody, w których wskazano, że akt JST narusza prawo w sposób nieistotny. Powstała ostatnio linia orzecznicza wyklucza weryfikowanie poprawności takich aktów przez niezawisły sąd administracyjny<sup>2</sup>.

## Niedostateczna ochrona sądowa samodzielności samorządu

2 Poglądy takie znajdują wyraz w linii orzeczniczej wynikającej z wydanych przez sądy postanowień: postanowienie NSA z 21.02.2007 (sygn. akt II GSK 299/06), postanowienie WSA w Poznaniu z 8.07.2009 (sygn. akt I SA/Po 583/09), postanowienie WSA w Kielcach z 31.10.2011 (sygn. akt I SA/Ke 459/11) oraz postanowienie WSA w Białymstoku z 27.06.2012 (sygn. akt I SA/Bk 151/12).

Oprócz aktów organów nadzoru *sensu stricto*, działalność JST jest także poddana ocenom prawnym ze strony organów kontroli. Kontrole te w protokołach i wnioskach pokontrolnych wyrażają interpretacje prawa i oparte na nich zalecenia, z jakimi niekoniecznie musi się zgadzać JST (np. gdy interpretacja organu kontroli odbiega od linii orzecznictwa sądów administracyjnych). Ale samorządy nie mogą zwrócić się do sądu o sprawdzenie poprawności interpretacji prawa wyrażonych w aktach organów kontroli: np. NIK, RIO, UKS, ZUS. Choć tego rodzaju „akty kontroli” z formalnego punktu widzenia nie nakładają na JST obowiązków ani nie ograniczają uprawnień, jednak ich konsekwencją jest upowszechnienie osądu, że JST naruszyła prawo. A to może być powodem uruchomienia sankcji politycznych (np. odwołanie zarządu powiatu), konsekwencji służbowych (np. negatywna ocena kwalifikacyjna pracownika samorządowego) lub innych systemów odpowiedzialności (np. odpowiedzialność karno-skarbowa lub odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

### **Wykładnia przepisów przez organy nadzoru jest niespójna**

Nieścisłości prawa dotyczącego organizacji i funkcjonowania samorządów są powodem znacznej rozbieżności w jego wykładni ze strony organów nadzoru (odpowiednio: wojewodów lub regionalnych izb obrachunkowych). Określone rozwiązanie prawne przyjęte przez JST, które w jednym województwie jest „standardem” (np. możliwość udzielania z budżetu gminy stypendium dla sportowca nie będącego mieszkańcem tej gminy), w innym województwie jest naruszeniem prawa, a to skutkuje unieważnieniem uchwały JST (np. w województwie śląskim i lubelskim). Rozbieżności interpretacyjne potęguje niedostateczne rozgraniczenie w przepisach rozdziału właściwości pomiędzy nadzorem wojewody i RIO. W jednym województwie ośrodkiem orzekającym o zgodności z prawem uchwał danego rodzaju jest RIO, podczas gdy w innym – wojewoda<sup>3</sup>.

### **Niedostateczne jest rozgraniczenie właściwości pomiędzy nadzorem wojewody i RIO**

Orzeczenie organu nadzoru (wojewody lub RIO) o stwierdzeniu nieważności aktu JST podlega możliwości zaskarżenia do WSA. Jednak poza rozstrzygnięciami o nieważności uchwały budżetowej, przepisy nie przewidują szczególnych preferencji w postaci szybkiej ścieżki w WSA w przypadku rozpatrywania skargi JST na rozstrzygnięcie nadzorcze. Odległe terminy rozpraw przed WSA zniechęcają JST do korzystania z instytucji sądowej ochrony samodzielności.

### **Brakuje szybkiej ścieżki rozpatrzenia skargi JST na rozstrzygnięcie nadzorcze**

Art. 171 Konstytucji wskazuje, że wojewoda jest organem nadzoru ogólnego, a RIO organem nadzoru w sprawach finansowych. Coraz częściej mówi się jednak o konieczności zwiększenia specjalizacji organów nadzoru. Postulat ten jest zgłaszany przede wszystkim w związku z trudnościami wojewodów z dochowaniem 30-dniowego terminu do przebadania legalności aktów planowania JST (między innymi badanie legalności planu miejscowego, studium gminnego, strategii rozwoju województwa). Wskazuje się również na potrzebę rozbudowy systemu nadzoru o dodatkowe organy, które być może „lepiej” niż wojewoda orientowałyby się w przepisach szczegółowych, na których opierać się powinna uchwała organu JST. Mając na względzie normę z art. 171 ust. 2 Konstytucji i tam – w sposób zamknięty – określony krąg organów nadzoru, postulowana „specjalizacja nadzoru” musiałaby dokonać się z zachowaniem właściwości wojewody i właściwości RIO, a więc w drodze rozbudowania organizacji wewnętrznej tych organów nadzoru.

### **Potrzeba zapewnienia dodatkowej specjalizacji nadzoru w dziedzinach szczególnych**

3 Nieścisła klauzula o właściwości RIO z art. 11 ust. 1 ustawy z 7 listopada 1993 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (urio), przy ogólnym przepisie art. 171 ust. 2 Konstytucji, w jakim jest mowa o nadzorze RIO „w zakresie spraw finansowych” – powoduje, że uchwały rad gmin dotyczące nowych opłat za usługi odbioru śmieci w jednych województwach są przedmiotem orzeczeń RIO, a w innych orzeczeń wojewodów. Od 1993 r. przepis art. 11 ust. 1 urio był już wielokrotnie nowelizowany, jednak do chwili obecnej nie zawiera wyraźnego doprecyzowania rodzaju „spraw”, z jakich to dziedzin uchwały JST podlegają nadzorowi RIO, jako dotyczące „spraw finansowych” – w rozumieniu art. 171 ust. 2 Konstytucji.

## 1.5. Demokracja samorządowa

Do oceny jakości demokracji samorządowej przyjęliśmy następujący model analityczny odpowiedzialności władzy publicznej:

Odpowiedzialność horyzontalna:

1. Stopień „dominacji egzekutywy” (władzy wykonawczej, organu wykonawczego) w relacji między władzami (organami): jej aktywność legislacyjna, aktywność nominacyjna.
2. Autorytet i pozycja legislatywy (władzy uchwałodawczej).
3. Pozycja pozostałych organów horyzontalnego łańcucha kontrolowania i równoważenia (*checks and balances*), np. rzecznika praw mieszkańców, rady osiedli, izb obrachunkowych.

Odpowiedzialność wertykalna:

1. Stopień rywalizacyjności, w tym: zjawisko kohabitacji *versus* dominacja wójta, burmistrza czy prezydenta miasta lub – odpowiednio – opcji politycznej w radzie gminy, powiatu czy sejmiku województwa, a także okres dysponowania władzą wykonawczą (określenie współczynnika dominacji).
2. Pozycja i niezależność lokalnych mediów.
3. Dostęp do informacji publicznej, transparentność władzy (jeden z podstawowych warunków tzw. poliarchii).
4. Dobre lub złe wykorzystanie zasobów publicznych:
  - istnienie lub brak samorządowej służby cywilnej, wolnej od politycznej presji;
  - klientelizm, kolesiostwo, nepotyzm, istnienie „brązowej strefy”, lobbying;
  - brak umiejętności budowania konsensu społecznego, polaryzująca kohabitacja.

Poniżej przedstawimy w tych punktach naszą ocenę demokracji samorządowej.

### Odpowiedzialność horyzontalna (1. Stopień „dominacji egzekutywy”)

Dokonana w 2002 r. zmiana na system prezydencki spowodowała uniezależnienie organów wykonawczych od organów uchwałodawczych, czyli rad gmin. Tymczasem twórcy reformy samorządowej z 1990 r. zakładali współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie. Doświadczenia już prawie trzech kadencji wskazują, że konflikt stał się regułą współistnienia obu organów w tych gminach, w których wójt (burmistrz, prezydent miasta) reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady. Wypracowanie modelu kohabitacji najczęściej okazuje się niemożliwe, a funkcjonowanie w nierozwiązywalnym konflikcie nie sprzyja sprawnemu działaniu samorządu – jest dysfunkcjonalne. Z kolei w przypadkach poza sytuacjami kohabitacji organ wykonawczy zdominował agendę prawodawczą oraz nominacyjną gminy.

### Organy wykonawcze uniezależniły się od rad gmin

W latach 90. w wielu gminach w Polsce uskarżano się na nikłą stabilność władzy wykonawczej. Narzekały głównie zarządy gmin, które w wyniku utraty większości w radach gmin musiały ustępować ze swoich funkcji, a wśród radnych – ci związani z takimi zarządami. Jednak średni żywot ówczesnych zarządów wynosił 25 miesięcy.

Rada może podjąć inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta) z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium. Uchwała taka musi być jednak podjęta w głosowaniu imiennym większością 3/5 głosów ustawowego składu rady, a niepoparcie takiego wniosku przez mieszkańców w ważnym referendum jest równoznaczne z rozwiązaniem rady gminy. Referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta, także rady i sejmiku) jest ważne,

o ile wzięło w nim udział 3/5 wyborców biorących udział w jego wyborze. Tym samym ograniczono warunki tego plebiscytarne-go *impeachmentu*. I tak, w latach 2002–2006 ważnych było tylko 10 referendów w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego, na 95 przeprowadzonych. Najwyższa frekwencja była w referendum o odwołanie wójta i Rady Gminy Kleszczów z dnia 16 maja 2004 r. i wynosiła 71,97 proc. Najniższą frekwencję – 2 proc., miało referendum przeprowadzone w dniu 23 maja 2004 r. o odwołanie burmistrza miasta Stawiski. Natomiast w latach 2007–2010 odbyło się 79 referendów w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego w trakcie kadencji, z czego 14 było ważnych, czyli 17,7 proc. Jeszcze mniejsza bywa frekwencja w referendach dotyczących spraw istotnych dla społeczności lokalnej. Nawet referendum tak ważne społecznie, jak w sprawie obwodnicy Augustowa, w które zaangażowali się przywódcy partii politycznych szczebla krajowego i członkowie rządu, okazało się nieważne z powodu nieprzekroczenia progu frekwencji.

## **Kontrola rady nad działaniem organu wykonawczego jest iluzoryczna**

### **Odpowiedzialność horyzontalna (2. Autorytet i pozycja legislatywy, 3. Pozycja pozostałych organów kontrolowania i równoważenia)**

Dramatycznie została zdeprecjonowana pozycja rad gmin i samych radnych jako „narzędzi” kontrolnych nad gminnymi zarządami i urzędnikami. Komisje rad nie mają zdolności kontrolnych, a sami radni nie są w stanie sprostać merytorycznie dominującym urzędnikom. Urzędników jest coraz więcej, są też relatywnie dobrze opłacani. W małych społecznościach lokalnych to najbardziej intratne zatrudnienie. Tymczasem radni nie posiadają pieniędzy na angażowanie ekspertów. Ekspertyzy zamawiane natomiast sporadycznie przez biura rad są blokowane przez administrację. W praktyce biura rady są podporządkowane zarządowi JST.

W systemie prezydenckim to rady powinny zostać wyłącznymi twórcami agendy legislacyjnej. Ale patrząc realnie rada gminy nie jest wyposażona w narzędzia, które umożliwiłyby jej nakłonienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do realizacji podjętych przez nią uchwał. Na najważniejszą z uchwał w roku – o przyjęciu budżetu – rada ma minimalny wpływ, bo tylko organ wykonawczy ma prawo ją przedstawić, a wszelkie zmiany muszą być przez niego zaakceptowane. Nieuchwalenie zaś w terminie budżetu oznacza ustalenie go w dość ograniczonym zakresie przez regionalną izbę obrachunkową. Budżet zastępczy nie obejmuje zadań własnych fakultatywnych (nieobowiązkowych), a RIO ustala zazwyczaj budżet we współpracy z organem wykonawczym JST. Często na sesjach rady nie ma czasu na sprawy wnoszone przez radnych, a między sesjami radni nie są aktywni.

## **Systematyczne osłabianie pozycji rad**

Rada gminy oczywiście powołuje komisję rewizyjną w celu kontroli działalności wójta (burmistrza lub prezydenta), a także gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (sołectw, dzielnic, osiedli). Działania kontrolne mogą też prowadzić inne komisje rady gminy, ale możliwości realnego sprzeciwu wobec działalności organu wykonawczego są bardzo ograniczone. To słabość pozycji radnego powoduje w konsekwencji uwiędnięcie samorządowej partycypacji społecznej.

## **Rola radnych jest drugoplanowa, a w kwestiach budżetowych trzeciorzędna**

## Odpowiedzialność wertykalna (1. Stopień rywalizacyjności)

Pozostaje jeszcze jedna, oczywista, praktyczna i fundamentalna niespójność z modelem prezydenckim, a mianowicie – brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej. Pokazuje to „współczynnik dominacji” urzędujących prezydentów, ilustrujący między innymi zachwianie jednego z kanonów demokracji, jakim jest rywalizacyjność. Mamy burmistrzów rekordzistów w Chorzowie i Gliwicach, urzędujących odpowiednio – od 1991 i 1993 r. W ostatnich samorządowych wyborach rządzący wygrywali stosunkiem głosów średnio 57 proc. do 35 proc. dla kolejnego kandydata. Były też zwycięstwa 85-procentowe. O groźnym dla demokracji zjawisku zbytnej „dominacji egzekutywy” świadczy też fakt, że na 109 dużych miast rządzący w 44 z nich trwają trzy kadencje i dłużej.

### Mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami

Można bronić obowiązującej praktyki, dowodząc, że w wielu dużych miastach mamy naprawdę dobrych prezydentów i szkoda byłoby, gdyby nie mogli kontynuować swojego urzędowania i przewodzenia. Jednak trzeba pamiętać, że możliwe są kolejne reelekcje władzy w źle rządzonych gminach. W takich gminach, zwłaszcza małych, wójt – kooperując ze swoim bliskim otoczeniem – może sobie skutecznie zapewniać wielokrotną „samowybieralność”, umiejętnie dystrybuując pozostające do swojej dyspozycji zasoby. W takich przypadkach, także w dobrze rządzonych miastach, okaże się, że nie ma rzeczywistych kontrkandydatów. I mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami.

### Rok wyborczy jest rokiem inwestycyjnego cudu

Na utrwalanie się tego rodzaju mechanizmu wskazuje swoisty 4-letni cykl inwestycyjny, w którym zdecydowana większość ukończonych inwestycji przypada na rok wyborczy. To dodatkowo nasila finansowe wspieranie gmin politycznie bliskich rządzącym w kraju ugrupowaniom.

## Odpowiedzialność wertykalna (2. Pozycja i niezależność lokalnych mediów)

Media lokalne tracą swoją niezależność na skutek: scalania ich przez wchodzący na rynek koncern medialny, chcący z reguły utrzymać dobre stosunki z władzą; presji reklamowej władzy albo presji reklamujących się przedsiębiorców unikających narażania się na władzę (z powodu możliwych zamówień publicznych); presji kierownictw gazet wywieranej na dziennikarzy.

### Media lokalne często są kontrolowane przez władze samorządowe

Podstawowym problemem prasy lokalnej jest jednak duża liczba „wydawnictw samorządowych”, a więc wydawanej przez prezydentów i burmistrzów za pieniądze podatników. W 2008 r. ogółem odnotowano 2500 tytułów prasy lokalnej, z tego 36 proc. stanowiły pisma samorządowe, 26 proc. – prywatne, ok. 22 proc. – parafialne, ok. 10 proc. było wydawanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, 4 proc. przez zakłady pracy, a ok. 2 proc. przez partie polityczne [Chorążki 2008].

Ambicją wójtów miast i gmin oraz powiatów jest posiadanie własnej gazety samorządowej. Nie jest to, co prawda, niezgodne z obowiązującym prawem, ale jeśli taki tytuł jest wprowadzany do sieci sprzedaży detalicznej i jest nośnikiem reklam lokalnych podmiotów gospodarczych, to jest to nie tylko naganne, ale ma charakter korupcyjny. Jedną z funkcji prasy jest kontrola władzy, a tej roli nie może spełniać czasopismo samorządowe, albowiem trudno wyobrazić sobie, aby władza kontrolowała samą siebie. Na domiar złego prasę tę zazwyczaj redagują pracownicy samorządu, którzy praktycznie nie odważą się skrytykować swoich przełożonych [Pokrzycka 2008, s. 50-59]. Takiego stanu rzeczy nie może tolerować żadne prawo i nic dziwnego, że gazety niezależne domagają się zakazu ukazywania się

czasopism samorządowych. JST mają prawo do informowania mieszkańców o swojej działalności, ale winny to czynić za pomocą biuletynów informacyjnych, a nie prasy za pieniądze podatników [Mianowski 2010].

Jednocześnie prasę lokalną osłabia podobne zjawisko jak w przypadku mediów regionalnych i ogólnopolskich: spadające czytelnictwo prasy powoduje szybki spadek przychodów z obu poważnych dla finansowania gazet źródeł, czyli sprzedaży egzemplarzowej i reklam. W konsekwencji wydawcy są zmuszeni do oszczędności, które w pierwszej kolejności są wprowadzane kosztem redakcji (ponieważ niemożliwe jest ich dokonanie w koniecznej skali na kosztach produkcji i dystrybucji). Oznacza to zmniejszanie zespołów i zatrudnianie mniej doświadczonych dziennikarzy. Spadek przychodów osłabia również pozycję mediów lokalnych wobec reklamodawców (zarówno władzy, jak i biznesu lokalnego). Zjawiska te prowadzą do osłabienia funkcji kontrolnej mediów.

Media lokalne borykają się dodatkowo z barierami w dystrybucji. Na terenach wiejskich Poczta Polska, która jest praktycznym monopolistą w zakresie dystrybucji, zmniejsza i likwiduje możliwość prenumeraty.

### **Odpowiedzialność wertykalna (3. Dostęp do informacji publicznej, transparentność władzy)**

Dla oceny jakości demokracji samorządowej istotne znaczenie ma dostęp do informacji publicznej. Praktyka jest niestety czasami groteskowa. Dowiedli to pozoranci z Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, którzy w 109 dużych miastach zadali pytania 368 urzędom i placówkom publicznym [Urzędy tajemnic 2010]. Pytania dotyczyły kosztów użytkowania samochodów czy podróży służbowych, czyli spraw istotnych dla podatników. Pytania zadano mailami lub listami poleconymi i sformułowano je jasnym, ale prostym piśmem „Kowalskiego”. Odpowiedziało tylko 27 proc. placówek (najgorzej zachowały się szkoły – tylko 7 proc. odpowiedziało w sprawie wydatków na książki). Ustawowy czas na odpowiedź zlekceważono w 73 proc. A urzędy w Płocku nie odpowiadały przez 1,5 roku. W najbardziej skrajnym przypadku zażądano poświadczenia polskiego obywatelstwa od pytających.

### **Odpowiedzialność wertykalna (4. Dobre lub złe wykorzystanie zasobów publicznych: brak samorządowej służby cywilnej)**

Założeniem twórców reformy samorządowej z 1990 r. było doprowadzenie do powstania w samorządzie korpusu służby cywilnej – niezależnej od politycznych zmian w organie wykonawczym gminy. Założenie to nigdy nie zostało zrealizowane. Przez wiele lat dyskutowano nad pozycją ustrojową skarbnika i sekretarza gminy. Sekretarz gminy od 1 stycznia 2009 r. nie jest już powoływany przez radę gminy – przesądziła o tym ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Jedynym stanowiskiem samorządowym, na które ma wpływ rada gminy jest skarbnik gminy. Pojawiają się jednak propozycje odebrania radom możliwości zatwierdzania bądź odrzucania kandydata na to stanowisko wskazywanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). To prowadziłyby do dalszej marginalizacji rady gminy, zaś powoływanie i odwoływanie skarbników przez jednoosobowy organ wykonawczy może uczynić z nich kolejnych zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w pełni od niego zależnych.

Mimo wielu przykładów gminnego autokratyzmu, postulaty władz wykonawczych samorządu idą dalej w kierunku rozszerzenia zasięgu „menedżeryzmu” na poziom powiatowy i wojewódzki. Ponadto przewiduje się przeniesienie na jednoosobowe organy wykonawcze kompetencji dotychczas przypisanych radom jednostek samorządowych. Dodatkowo, pod hasłem zwiększenia wpływu obywateli na

**... i nie wypełniają dobrze funkcji strażniczej**

**Ograniczony jest dostęp do informacji publicznej**

**Narasta dominacja urzędników nad radnymi**



działania władz lokalnych, postuluje się ciągle wprowadzenie wyborów bezpośrednich w okręgach jednomandatowych we wszystkich kolegialnych organach przedstawicielskich samorządu. Stało się to już w miastach nie będących miastami na prawach powiatu wraz z uchwaleniem kodeksu wyborczego w 2011 r. Zmiana przedstawiana jest jako sposób na zmniejszenie upolitycznienia organów przedstawicielskich i otwarcie drogi do nich niezrzeszonym partyjnie społecznikom. Tymczasem efekt działania okręgów jednomandatowych jest odwrotny: ordynacja większościowa zmniejsza reprezentatywność organów przedstawicielskich, zapewniając w nich nieproporcjonalną przewagę najsilniejszym ugrupowaniom.

Wprowadzenie w 2002 r. do polskiego ustroju samorządu gminnego modelu prezydenckiego, dodatkowo niezgodnie z podstawowymi dla systemu tego regułami, a więc wadliwego, przyczyniło się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w demokracji samorządowej lub zaowocowało nowymi negatywnymi trendami:

1. Nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia (*checks and balances*), a głównie kompetencji kontrolnych rad gmin.
2. Ograniczenia zatem odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych.
3. Utrwalenia aktywności obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej i kontroli władzy *ex post*.
4. Petryfikowania stanu, w którym obywatele są wyeliminowani z dialogu społecznego *ex ante*, ze wstępnej fazy procesu decyzyjnego (co jest zgodne z filozofią prezydencjalizmu – najpierw „zwycięzca bierze wszystko”, a potem dopiero może być oceniany).
5. Utrwalenia stanu, w którym mieszkaniec gminy stał się bardziej klientem władzy niż obywatelem, co prowadzi do uwiadu sfery publicznej.

### **Wprowadziliśmy w samorządzie gminy system prezydencki niezgodnie z podstawowymi dla tego systemu zasadami**

Wiele z tych problemów ma swe pierwotne źródło w znaczącym upartyjnianiu samorządu terytorialnego. Zjawisko to przyjmuje nowe formy i postępuje. Partie polityczne, dążąc do maksymalizacji swego stanu posiadania w radach samorządowych, wypracowały i skutecznie stosują zdywersyfikowane strategie wyborcze. Polegają one na tym, że poza wystawianiem własnych, oficjalnych list w wyborach samorządowych, partie inspirują i współtworzą liczne lokalne komitety wyborcze, zwłaszcza stowarzyszeń i organizacji społecznych. To umiejętnie, choć sprzeczne z intencjami ustawodawcy, wykorzystywanie przez partie po-

lityczne przepisów ordynacji wyborczej ma negatywne konsekwencje dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przyczynia się do wzmocnienia i utrwalania w samorządach wpływów krajowych partii politycznych, a co istotniejsze, do ograniczania przestrzeni dla autentycznych, społecznych komitetów wyborczych, które są zmuszane do uczestnictwa w nierównej rywalizacji z reprezentacjami silnych partii politycznych.

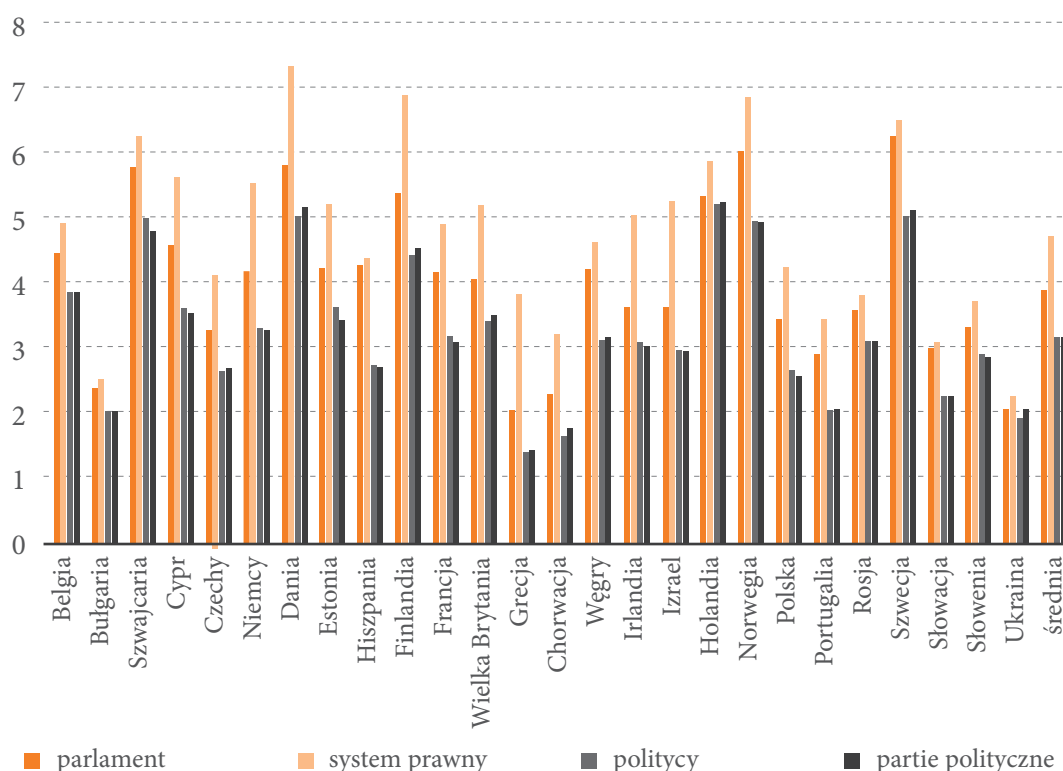
### **Znaczące jest upartyjnienie aktywności samorządowej**

Innymi przejawami zawłaszczania sfery społeczno-samorządowej przez partie polityczne jest zakładanie stowarzyszeń i fundacji przez aktywistów partii politycznych (uprzywilejowanych w pozyskiwaniu środków unijnych) oraz lobbying o pieniądze unijne za pośrednictwem partii, zwłaszcza rządzących, na poziomie krajowym i regionalnym.

## 1.6. Społeczeństwo obywatelskie i partycypacja społeczna

Dla nowych mechanizmów animowania rozwoju lokalnego i regionalnego poważne znaczenie mają: zarządzanie wielopoziomowe, które oznacza uspołecznienie władzy publicznej we wszystkich etapach planowania, programowania i wdrażania polityki rozwojowej oraz kapitał społeczny, który manifestuje się wzajemnym zaufaniem i zdolnością do solidarnej współpracy. Obydwa mechanizmy wynikają z kultury partnerstwa i dialogu, której deficyt jest w Polsce wyjątkowo głęboki, co jest perspektywicznie najpoważniejszym zagrożeniem rozwoju (wykres 1).

**Wykres 1.** Wskaźniki zaufania do podstawowych instytucji publicznych w krajach europejskich w 2010 r. (mierzone średnią ważoną w skali 0-10)



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE [EUROPEAN SOCIAL SURVEY 2010].

Coraz częściej mówi się o ułomności obywatelskiego zaangażowania w sprawy wspólne (tabela 1), w szczególności w te o charakterze lokalnym (tabela 2). W tym, po części, upatruje się źródła, a po części konsekwencji mankamentów demokracji samorządowej. Pole tej dyskusji wytyczają, a zarazem determinują jej charakter, trzy mocno ugruntowane przekonania. Pierwsze z nich to przeświadczenie, że władze lokalne nie są skore do włączania obywateli do zarządzania sprawami publicznymi (pogląd ten jest często eksponowany przez organizacje pozarządowe). Drugie to przekonanie, że organizacje pozarządowe są mało profesjonalnym, a nierzadko egoistycznym, nieefektywnym i roszczeniowym partnerem w obszarze współzarządzania sprawami wspólnot lokalnych (opinia taka pojawia się w społecznościach samorządowych). Trzecie przekonanie – podzielane przez władze lokalne i organizacje pozarządowe – wynika z konstatacji, że obywatele nie są zainteresowani sprawami publicznymi, nie angażują się w inicjatywy władz lokalnych ani w przedsięwzięcia organizacji pozarządowych.

**Obserwujemy uwiąd zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową**

**Tabela 1.** Praca społeczna w organizacjach obywatelskich

PRACA SPOŁECZNA W ORGANIZACJACH OBYWATELSKICH	Wskazania respondentów według terminów badań (w proc.)							
	II 1998 N=1167	XII 1999 N=1522	I 2002 N=973	I 2004 N=1057	I 2006 N=1007	I 2008 N=890	I 2010 N=1052	I 2012 N=1058
Osoby niepracujące społecznie	77	76	79	76	77	80	72	68
Osoby pracujące społecznie	23	24	21	24	23	20	28	32

ŹRÓDŁO: [AKTYWNOŚĆ SPOŁECZNA 2012, s. 4].

**Tabela 2.** Poczucie wpływu na sprawy lokalne

CZY LUDZIE TACY JAK PAN(I) MAJĄ WPŁYW NA SPRAWY SWOJEGO MIASTA, GMINY?	Wskazania respondentów według terminów badań (w proc.)						
	VI 1992	X 1997	V 1999	V 2004	I 2007	I 2008	IX 2010
Tak	16	26	25	34	42	39	52
Nie	79	69	73	63	54	58	45
Trudno powiedzieć	5	5	2	3	4	3	3

ŹRÓDŁO: [SAMORZĄDNOŚĆ W POLSCE 2010, s. 4].

Zwolennicy tego podejścia wychodzą z założenia, że w sytuacji niskiej aktywności obywatelskiej konieczna jest interwencja, która poprzez zastosowanie kombinacji „regulacje prawne – środki finansowe – edukacja“, wykreuje aktorów, reguły, mechanizmy oraz nawyki promujące i premiujące aktywność. Efekty takiej proobywatelskiej terapii nie są zadowalające, a nawet rozczarowujące. Często tak pomyślany sposób wzmacniania partycypacji obywatelskiej w lokalnych społecznościach prowadzi do jej rytualizacji, fasadowości, instrumentalizacji, oligarchizacji, paternalizacji, patologicznej kooptacji i symbiozy. Nade wszystko zaś podejście to nie gwarantuje osiągnięcia czegoś, co stanowić mogłoby rzeczywisty weryfikator jego społecznej użyteczności, tj. wzrostu obywatelskiego zaangażowania w sprawy wspólnot lokalnych.

## Partycypacja obywatelska jest rytualna i pozorna ...

Ewolucja obywatelskiego zaangażowania w sprawy wspólne i wynikające z tego konsekwencje to zarówno szansa, jak i potencjalne zagrożenie. To czy okaże się ona szansą, w dużej mierze zależy od umiejętności władzy publicznej, elit politycznych i organizacji pozarządowych do odczytania logiki tej ewolucji i wypracowania innowacyjnego sposobu reagowania. Ważne jest dostrzeżenie, że rozwój nowych formuł obywatelskiej aktywności zachodzi przez proces społecznego uczenia się, cechującego się spontanicznością, autonomią jego aktorów, ich nieformalnymi relacjami oraz brakiem teleologicznego determinizmu. Nadmierna aktywność projekcyjna państwa (czyli wtrącanie się) może wywoływać efekty niezamierzone lub nieskuteczne. Bez zrozumienia istoty tego procesu podejmowane przez instytucjonalnych aktorów (np. państwo, JST czy organizacje pozarządowe) mogą prowadzić do powstania światów równoległych, w niewielkim stopniu komunikujących się między sobą, pozbawionych „wspólnego słownika i wspólnej składni”.

Na złudzenia związane z ideą lokalnej partycypacji obywatelskiej wskazują Barbara Gąciarz i Jerzy Bartkowski [2012, s. 58]: „Największym zagrożeniem dla rządzenia partycypacyjnego jest potraktowanie go jak instrumentu manipulacji społecznej, służącego do narzucenia partykularnych celów działań rozwojowych przez biurokrację regionalną lub lokalną, bądź też przez grupy interesu wykorzystujące swoją przewagę organizacyjną lub komunikacyjną. Innym zagrożeniem jest rytualizacja działań par-

tycypacyjnych, która zwykle jest dodatkowym efektem zawłaszczenia mechanizmów partycypacyjnych przez wybrane środowiska”.

Ważne jest, by równocześnie pamiętać o tym, iż partycypacja obywatelska rozwine się wtedy, gdy w reakcji na potrzeby zgłaszane przez obywateli i ich grupy następuje częściowe otwarcie domeny publicznej i jej wspólne, partnerskie zagospodarowanie i poszerzenie. To oznacza, że przynajmniej częściowo agenda działania JST musi być wypadkową energii i aktywności obywatelskiej, wynikającej z zaufania, komunikacji i współpracy.

Brak zainteresowania i ogólna niewiedza obywateli, o tym co się dzieje w JST, to codzienność samorządności terytorialnej. Organizacji obywatelskich nie traktuje się jako partnerów przy tworzeniu polityk publicznych, a raczej za wykonawców drobnych zleceń (często zresztą finansuje się „swoich”) lub w ogóle się je bagatelizuje. Nie ma praktyki powierzenia środków na zadania, a stosuje się tylko wspieranie. Model pomocniczości i partnerstwa zakodowany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest sprowadzany, najczęściej, do paternalistycznego poszturchiwania i pouczenia.

Z badań poświęconych ocenie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych wyłania się raczej ponury obraz. Duża część urzędników nie rozumie pojęcia „konsultacje społeczne”. Ale podobnie zachowują się obywatele. Katalog wypaczeń jest długi. Powszechne jest zbyt późne inicjowanie konsultacji społecznych, kiedy faktycznie nie ma już możliwości na zasadniczą zmianę dokumentu lub decyzji. Rzadko wyniki konsultacji społecznych są wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji. Mało klarowny jest dobór uczestników konsultacji społecznych. Uwagę zwraca również niewielkie wykorzystanie badań społecznych, ekspertyz i profesjonalnej pomocy w ich przeprowadzaniu. Dominują nieinteraktywne formy zasięgania opinii, rzadziej zaprasza się na spotkania, konferencje, warsztaty, a już bardzo rzadko stosuje się innowacyjne narzędzia konsultacyjne (np. portale *on-line*). W przypadku większości konsultacji mamy do czynienia z brakiem informacji zwrotnej, co jest odbierane przez uczestników jako instrumentalne traktowanie ich przez urzędników [Raport końcowy 2011].

Pomimo takiego doświadczenia, badania pokazują, że narasta przekonanie o skuteczności wspólnego działania. Aż 72 proc. osób uważa, że działając wspólnie z innymi mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojej społeczności lub miejscowości. Jednak prawie 60 proc. respondentów twierdzi, że nie zna nikogo, z kim gotowi byłiby współdziałać w tym celu [Potencjał społecznikowski 2012]. Interesujących danych dostarcza zbiorczy wskaźnik zaangażowania w prace społeczne<sup>4</sup>. Wskazuje on, że społecznicy stanowili w minionym roku dwie piąte ogółu dorosłych obywateli (39 proc.) i ich liczba wolno rośnie (tabela 3).

**Tabela 3.** Zbiorczy wskaźnik zaangażowania w pracę społeczną w latach 2001–2011 (w proc.)

2001	2003	2005	2007	2009	2011
33	37	36	31	36	39

ŹRÓDŁO: [AKTYWNOŚĆ SPOŁECZNA 2012, s. 10].

<sup>4</sup> Zbiorczy wskaźnik zaangażowania w pracę społeczną uwzględnia dwa wymiary aktywności: dobrowolną i nieodpłatną pracę na rzecz swojej społeczności lokalnej lub osób potrzebujących oraz działalność w organizacjach obywatelskich.

**... a w rzeczywistości brakuje partnerstwa publiczno-społecznego i publicznej przestrzeni aktywności obywatelskiej**

**Dominuje paternalistyczne poszturchiwanie i pouczenie organizacji obywatelskich przez władzę**

**Konsultacje społeczne są fasadowe**

W 2011 r. mniej respondentów, niż w 2007 r. i w 2009 r., deklaroowało, że wykorzystywanie dóbr publicznych w ogóle ich nie obchodzi lub mało obchodzi. Polaków najmniej interesuje to, że ktoś nie płaci za transport publiczny lub unika płacenia podatków. Obojętność wobec tych form naruszania dobra wspólnego znacznie jednak zmalała w porównaniu z latami 2007 i 2009. Po dwóch dekadach budowania państwa demokratycznego ciągle jednak niemal połowa obywateli jest obojętna wobec wyłudzenia świadczeń lub unikania płacenia danin [Diagnoza społeczna 2011, s. 271].

## Znacząca jest obojętność obywateli wobec naruszania dobra publicznego

Przekonanie o tym, że rozwój miejscowości i regionu w dużym stopniu zależy od samorządu gminnego wyraża prawie dwie trzecie ankietowanych (64 proc.). Co drugi respondent (50 proc.) dostrzega natomiast dużą rolę samorządu powiatowego, a już tylko dwóch na pięciu (40 proc.) – samorządu wojewódzkiego. O znaczącej roli władz centralnych mówi trzech na dziesięciu ankietowanych (30 proc.) i tyle samo osób ją bagatelizuje (tabela 4).

**Tabela 4.** Wpływ szczebla władz publicznych na rozwój lokalny

OCENY	W jakim stopniu, w Pana(i) ocenie, rozwój miejscowości, w której Pan(i) mieszka, oraz jej najbliższego regionu zależy od:				
	Samorządu gminnego	Samorządu powiatowego	Samorządu wojewódzkiego	Władz centralnych	Unii Europejskiej
	(w proc.)				
<b>W dużym stopniu</b>	64	50	40	30	34
<b>W średnim stopniu</b>	25	31	35	27	24
<b>W małym stopniu</b>	5	8	12	30	28
<b>Trudno powiedzieć</b>	6	11	12	13	14
<b>Średnia ocen</b>	3,93	3,60	3,40	2,98	3,04

ŹRÓDŁO: [SAMORZĄDNOŚĆ W POLSCE 2010, s. 5].

W ciągu pięciu lat o 8 proc. pogorszyły się oceny tego, jak funkcjonują władze lokalne. Teraz dobrze ocenia je 60 proc. pytaných (tabela 5). W tych samych badaniach Sejm dobrze ocenia 20 proc., źle – 64 proc., Senat dobrze ocenia 25 proc., źle – 46 proc. Prezydenta dobrze ocenia 65 proc., źle – 22 proc. [Oceny parlamentu 2012]. Z kolei rząd dobrze ocenia 25 proc., a źle – 67 proc. [Stosunek do rządu 2012].

**Tabela 5.** Ocena jakości władz lokalnych


OCENA WŁADZ MIASTA/ GMINY	Wskazania respondentów według terminów badań (w proc.)											
	IX 2007	I 2008	IX 2008	III 2009	IX 2009	III 2010	IX 2010	I 2011	III 2011	IX 2011	III 2012	IX '11 -III '12
<b>Dobra</b>	68	68	65	65	60	62	68	69	65	67	60	-7
<b>Zła</b>	22	23	26	28	30	27	25	20	24	24	29	+5

\* W tabeli pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

ŹRÓDŁO: [OCENA INSTYTUCJI 2012, s. 4].

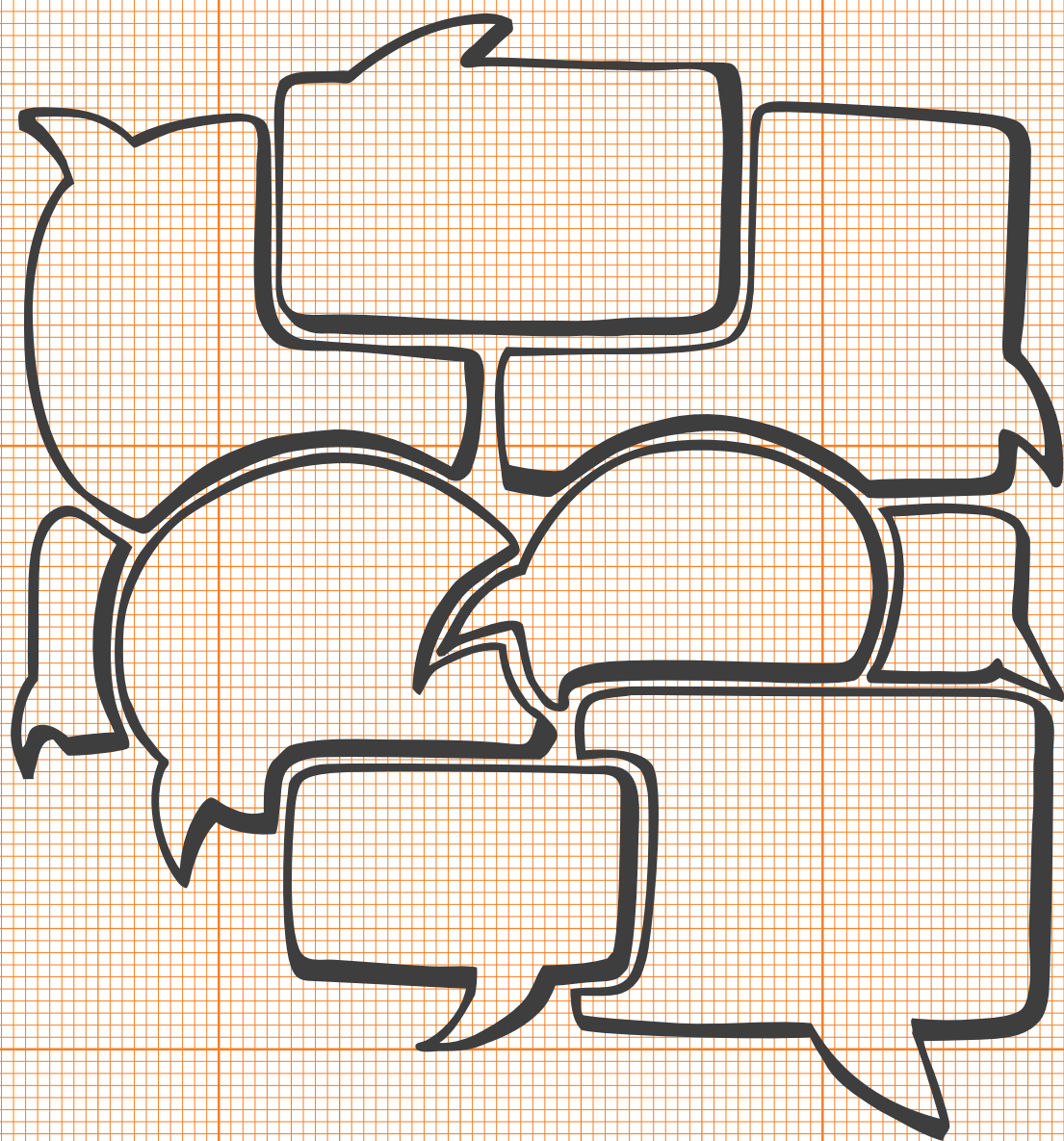
Polski porządek instytucjonalny nie sprzyja aktywności obywatelskiej i obecności obywateli w przestrzeni publicznej. Są oni zasadniczo z niej wypierani i wycofują się do sfery prywatnej. A jeśli już pojawiają się w przestrzeni publicznej, to jako klienci podmiotów władzy, reprezentanci indywidualnych lub korporacyjno-zawodowych interesów.

## **Obywatele są wypierani do sfery prywatnej i sprowadzani do roli klientów władzy**



**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**



# ZASOBY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W tej części Raportu analizujemy i charakteryzujemy kluczowe zasoby samorządu terytorialnego – ludzkie, finansowe i materialne oraz identyfikujemy bariery ograniczające ich mobilizację i efektywne wykorzystanie.

## 2.1. Kadry samorządowe

Zasoby ludzkie JST tworzą pracownicy urzędów gminnych, powiatowych, marszałkowskich i ich jednostek organizacyjnych oraz radni jako przedstawiciele społeczności lokalnej.

Zatrudnienie w urzędach samorządowych oraz jednostkach pomocniczej działalności usługowej w latach 2000–2011 wahało się w granicach od 52,1 proc. (2005) do 56,2 proc. (2011) zatrudnienia w administracji ogółem. W 2011 r. było to 235061 zatrudnionych w administracji samorządowej, przy 182079 zatrudnionych w administracji państwowej. Wielkości te znacząco wzrastają po uwzględnieniu pracowników szkół publicznych prowadzonych przez samorządy czy innych jednostek, w których zatrudnienie jest regulowane odrębnymi przepisami niż ustawa o pracownikach samorządowych. W czasie jedenastu lat (2000–2011) zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego wzrosło z 162183 do 235061 [Rocznik Statystyczny 2012] (tabela 6).

**Tabela 6.** Zatrudnienie w administracji publicznej w latach 2000–2011\*

	2000	2005	2010	2011
Administracja ogółem	297816	344941	414061	418136
Administracja państwowa	134927	164537	183751	182079
Administracja samorządu terytorialnego	162183	179606	229318	235061
Gminy i miasta na prawach powiatu	120719	131426	150969	153690
w tym urzędy miast na prawach powiatu	27800	37816	43261	43833
w tym gminy	92919	93610	107708	109857
Powiaty	35360	38607	55396	57006



	2000	2005	2010	2011
<b>Województwa</b>	6104	9573	22954	24365
<b>w tym urzędy     marszałkowskie</b>	3952	5502	12470	13356
<b>Samorządowe kolegia odwoławcze</b>	706	798	992	996

\* Bez zatrudnionych przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych.

ŹRÓDŁO: [ROCZNIK STATYSTYCZNY 2012].

Niespełna 47 proc. zatrudnionych w administracji samorządowej w 2011 r. to pracownicy samorządu gminnego. Licząc z 65 największymi miastami, posiadającymi status miast na prawach powiatu, jest to już ponad 65 proc. zatrudnionych w administracji samorządowej. Zróżnicowanie zatrudnienia w urzędach jest bardzo duże (od kilkunastu osób w najmniejszych urzędach w gminach wiejskich aż po ponad 5000 osób w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy).

## JST to największy pracodawca

Trudno jest w sposób całościowy ocenić podejście JST do zarządzania kadrami. Fragmentarycznych informacji dostarczają badania. Przykładem mogą być wyniki analiz związanych z wdrażaniem metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Dla obszaru zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji na 59 przeprowadzonych analiz instytucjonalnych, przez samorządy gminne najwyżej oceniana jest realizacja działań z zakresu rekrutacja i selekcja – średni wynik to 2,78 w pięciostopniowej skali. Najgorzej natomiast oceniane są działania z zakresu doskonalenie zawodowe – średni poziom ocen to 1,59. Średnie oceny dla etyki to 1,83 oraz 2,14 dla motywowania, oceny i awansowania [Baza benchmarkingowa 2012].

Zmiany w zakresie kształcenia kadr w samorządach terytorialnych przyniosła ustawa o pracownikach samorządowych, wprowadzając służbę przygotowawczą (kończącą się egzaminem) dla osób po raz pierwszy podejmujących pracę w administracji. Pewien postęp w aspekcie szkolenia urzędników samorządowych przyniosły też programy unijne. Ale szkolenia „projektowe” nie zawsze spełniały oczekiwania pracowników samorządowych, a ponadto są ograniczone jedynie do

## Radni nie są objęci systemowym szkoleniem, które jest dostępne dla urzędników samorządowych

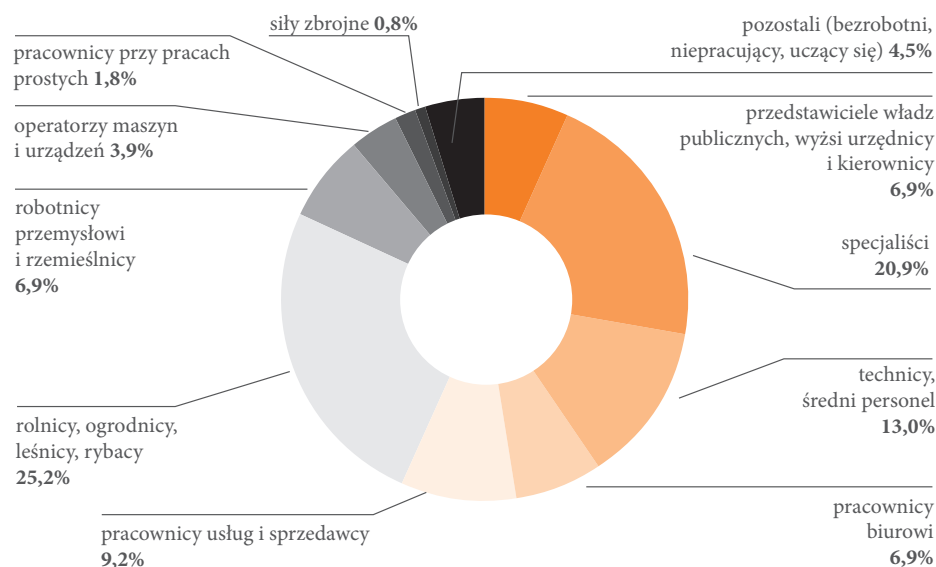
pracowników urzędów (nie obejmują już pracowników jednostek organizacyjnych). Co więcej, założenia tych programów wykluczają z grup docelowych radnych, którzy nie są oczywiście pracownikami samorządowymi, natomiast ich rola, wiedza czy umiejętności są kluczowe. Przy czym, sfinansowane z budżetu JST szkolenie radnego, jako „świadczenie nieodpłatne”, stanowi jego przychód, który według interpretacji służb skarbowych i sądów administracyjnych podlega opodatkowaniu podatkiem PIT [Wyrok WSA w Łodzi z 19.10.2012 (sygn. akt: I SA/Łd 1038/12)].

Radni stanowią niezwykle istotny „zasób” samorządów. Na koniec 2010 r. była to grupa ponad 45,5 tys. osób, z czego największa liczba to radni gmin: prawie 39,8 tys. osób (z czego 2095 to radni miast na prawach powiatu). Najczęściej radni mają wykształcenie policealne i średnie (40,4 proc.), a w dalszej kolejności: wyższe (33,7 proc.), zasadnicze zawodowe (22,7 proc.) oraz podstawowe (3,5 proc.) i gimnazjalne (0,04 proc.). Co czwarty z radnych to rolnik, ogrodnik, leśnik lub rybak; 21 proc. stanowią specjaliści oraz technicy i średni personel (13 proc.) (wykres 2).

Namysłu wymaga także kwestia dostępu do stanowiska radnego – zwłaszcza na poziomie gminnym – osoby niezamożnej lub nawet bezrobotnej. Pytanie ma podwójny wymiar. Po pierwsze, dotyczy stopnia polityzacji i upartyjnięcia wyborów samorządowych. Po drugie, motywacji (odpowiedniej wysokości diet) oraz dostępności wsparcia merytorycznego i eksperckiego dla radnych. Radnymi nie mogą

być, przy tym, de facto osoby prowadzące działalność gospodarczą, co wyklucza z bezpośredniego działania w JST osoby z doświadczeniem właścicielskim i menedżerskim.

**Wykres 2.** Radni gmin w 2010 r. według grup zawodów



ŹRÓDŁO: [ROCZNIK STATYSTYCZNY 2012].

Interesujące spostrzeżenia na temat elit samorządowych zawarte są w cytowanej już pracy Gąciarz i Bartkowskiego [2012]<sup>5</sup>. Między innymi dotyczą one roli partii w karierach działaczy samorządowych. Wyniki badań pokazują mniejszą rolę partii w samorządach niż na poziomie ogólnopolskim. Szczególnie dotyczy to powiatów. Duża grupa radnych powiatowych nigdy nie należała do żadnej partii (30,7 proc.), a z tych, którzy należeli większość była szeregowymi członkami (36,1 proc.). Natomiast aktywność partyjna staje się istotna w przypadku radnych sejmiku województwa. Dla wielu z nich funkcje partyjne były drogą do mandatu (ok. 60 proc.) [tamże, s. 148].

W pracy tej przedstawione zostały także wyniki badań o postrzeganiu przez mieszkańców i elity samorządowe problemów rozwoju lokalnego i regionalnego. W ich podsumowaniu autorzy stwierdzają, że: „ (...) radni i mieszkańcy są wciąż jeszcze pod wpływem ekstensywnego modelu rozwoju, związanego z zewnętrznymi inwestycjami przemysłowymi (głównie inwestycjami zagranicznymi). Zrozumienie czynników i mechanizmów rozwoju nie jest duże” [tamże, s. 168]. Jeśli już radni dostrzegają znaczenie strategicznego programowania rozwoju regionalnego lub lokalnego, to w perspektywie przede wszystkim jednego celu: pozyskania zewnętrznych funduszy – europejskich lub rządowych. Takie efekty procesu planowania, jak integracja społeczności, zbudowanie konsensu sił politycznych i społecznych wokół przyszłości regionu czy ułatwienie porozumiewania się pomiędzy władzami samorządowymi a mieszkańcami – są już znacząco rzadziej wskazywane jako efekty procesu planowania strategicznego [tamże, s. 169].

**Radni i mieszkańcy myślą o rozwoju swych terytoriów w sposób bardzo tradycyjny i zachowawczy ...**

5 W tym i trzech kolejnych akapitach korzystamy wprost z fragmentów cytowanej pracy.

**... co prowadzi do nierozpoznania i niewykorzystania własnych zasobów**

Dla radnych, gdy oceniają władze wykonawcze, najważniejsza jest kwestia sprawności administracyjnej – dobre bieżące kierowanie urzędem. Natomiast umiejętności polityczne zarządu, takie jak współpraca z radą czy komunikacja ze społeczeństwem, są zdecydowanie niżej lokowane na listach ocen. Niewysoko jest także oceniana jakość decyzji. Podobną hierarchię ocen mają mieszkańcy. Wysoko oceniają sprawność w pozyskiwaniu pieniędzy, pracę urzędników i jakość obsługi interesanta. Natomiast niskie noty uzyskuje komunikacja społeczna i współpraca z przedsiębiorcami. To co mogłoby wspomagać rozwój, czyli polityka informacyjna wobec mieszkańców czy współpraca z organizacjami pozarządowymi, jest także niżej oceniane przez mieszkańców [tamże, s. 179-180].

Wciąż zbyt małą wagę przywiązuje się do wykorzystania istniejących zasobów. Lokalni liderzy poświęcają niewiele uwagi nowoczesnym czynnikom rozwoju, takim jak: kapitał społeczny i ludzki, usługi sektora informacji, a także potrzebie modernizacji administracji i mechanizmów rządzenia. Ta świadomość jest większa na wyższych poziomach samorządu. Niemniej i tam nie jest ona dominująca. Można to interpretować jako swoisty refleks świadomości roszczeniowej, w której dostrzeganie problemów łączy się z oczekiwaniami pomocy odgórnej. Innym aspektem tych wyobrażeń jest rzadkie postrzeganie rozwoju jako „procesu”, czyli w kategoriach kreowania przesłanek i warunków rozwoju, a nie tylko określania celów [tamże, s. 183-184].

## 2.2. Finanse

**Samodzielność finansowa JST musi być w pewnym stopniu ograniczona ...**

Przyjmując, że samorząd terytorialny oznacza decentralizację zadań i środków finansowych przez państwo na rzecz związków publiczno-prawnych, wprowadzie hierarchicznie państwu nie podporządkowanych, ale utworzonych z woli państwa, uznajemy, iż związki te są niezależne, ale nie autonomiczne (nie mogą istnieć bez państwa, podlegają jurysdykcji państwa itp.). Oznacza to, że w przypadku działalności dochodowej kompetencje władz samorządowych nie są w pełni autonomiczne. Władze samorządowe mają w tym zakresie istotne ograniczenia: nie mogą wprowadzać nowych podatków ani w sposób dowolny kształtować opłat za usługi.

Samodzielność dochodową ogranicza także fakt, że samorząd terytorialny nie może w sposób nieograniczony maksymalizować swoich dochodów. Jeżeli ma ich względny nadmiar, to jest zmuszony do ich redystrybucji. Następuje to poprzez mechanizm wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na subwencję równoważącą.

**... ale w Polsce jest ograniczona nieracjonalnie i nadmiernie**

Powyższe dwa ograniczenia określają ramy samodzielności finansowej władz samorządowych. Powodują również, że samodzielności dochodowej nie można rozpatrywać w oderwaniu od zadań realizowanych przez JST. Państwo często ingeruje w sposób wykonywania zadań prawnie zdefiniowanych jako własne i rodzi to prawne zobowiązanie JST do ponoszenia określonych wydatków – czego najlepszym przykładem jest finansowanie szkół – dlatego też nierzadko można odnieść wrażenie, że w istocie oparcie się na stabilnych, chociaż odgórnie ustalonych źródłach dochodów może być znacznie lepszym rozwiązaniem niż przyznanie własnych, ale uzależnionych od koniunktury gospodarczej źródeł dochodów własnych.

Zakres samodzielności dochodowej JST jest zróżnicowany w zależności od rodzaju dochodów budżetowych. Największy jest w przypadku możliwości sprzedaży majątku, mniejszy w przypadku podatków i opłat lokalnych, a właściwie nie istnieje w przypadku udziałów w podatkach państwowych, subwencji czy dotacji z budżetu państwa. Należy także podkreślić, że samodzielność dochodowa nie zawsze musi powodować maksymalizację wpływów budżetowych (np. stosowanie ulg i zwolnień podatkowych uszczupla dochody budżetowe, ale przyczynia się do realizacji innych celów). Ponadto, poprzez wy-

korzystywanie wybranych instrumentów finansowych władze samorządowe powinny móc aktywnie oddziaływać na zachowanie się podmiotów znajdujących się na terenach ich działania, kształtując tym samym własną politykę rozwoju.

Analizując zakres samodzielności dochodowej JST, należy uwzględnić dwa istotne elementy, tzn.: (1) pewność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów oraz (2) wpływ władz samorządowych na ich kształtowanie.

Po 1998 r. dwukrotnie zmieniały się zasady subwencjonowania gmin. W latach 1999–2003 gminy otrzymywały z budżetu państwa subwencję ogólną, która składała się z trzech części: podstawowej, rekompensującej i oświatowej. Od 1 stycznia 2004 r. skład gminnej subwencji ogólnej uległ zmianie – przy zachowaniu części oświatowej wprowadzono część wyrównawczą i równoważącą (likwidacji uległa część podstawowa, a część rekompensująca pozostała historyczną „resztówką”, bez realnego znaczenia finansowego). Ważnym źródłem dochodów budżetowych gmin są także dotacje celowe – do zadań zleconych i do zadań własnych.

**Tabela 7.** Struktura dochodów budżetowych gmin według źródeł w latach 1999–2011 (w proc.)

WYSZCZEGÓLNIENIE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Dochody ogółem</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Dochody własne</b>	37	37	36	33	36	34	34	32	33	31	30	30	29
<b>Udziały PIT, CIT</b>	18	16	15	12	12	15	15	15	17	19	16	15	16
<b>Subwencja</b>	34	34	38	42	41	39	35	33	31	32	34	31	31
<b>Dotacje celowe</b>	11	13	11	13	11	12	16	20	19	18	20	24	24

ŹRÓDŁO: OBLICZENIA WŁASNE NA PODSTAWIE [SPRAWOZDANIA 1999–2011].

Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że zmiany w strukturze dochodów gmin w latach 1999–2011 nie są dla nich korzystne. W analizowanym okresie zmniejszyła się bowiem (wprawdzie nieznacznie) rola dochodów własnych (łącznie z udziałami w PIT i CIT) w strukturze dochodów. Jest to zjawisko o tyle niepokojące, że zmiany ustawowe w systemie zasilania finansowego gmin wprowadzone w 2004 r. kładły szczególny nacisk na zwiększenie dochodów własnych (głównie z PIT i CIT). Tymczasem o ile w latach 1999–2001 dochody te stanowiły ponad połowę ogółu dochodów gmin, o tyle po 2008 r. udział ten zmniejszył się do ok. 45 proc. Pozostałe 55 proc. pochodziło z transferów z budżetu państwa. Wzrastało też znaczenie dotacji celowych, co zdecydowanie jest niekorzystne. W 2011 r. dotacje celowe stanowiły już prawie 25 proc. dochodów gmin.

**Dochody własne gmin zostały w ostatnich latach zredukowane**

Wzrost udziału dotacji celowych w strukturze dochodów gmin należy ocenić negatywnie. Uzależniają one bowiem władze samorządu terytorialnego od administracji rządowej. W przypadku dotacji kontrola ich wykorzystania jest przeprowadzana nie tylko z punktu widzenia legalności, ale również celowości i rzetelności. Ponadto dotacje nie gwarantują pewności i stabilności finansowania.

Spadek dynamiki dochodów własnych gmin był spowodowany przede wszystkim niższymi w latach 2009–2011 (w stosunku do 2008 r.) dochodami z majątku oraz niską dynamiką wzrostu wpływów z podatku od nieruchomości (roczny wzrost o ok. 6 proc.). Z kolei zmiany w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych (po 2007 r.) spowodowały załamanie wpływów z tego podatku. W latach 2009–2011 wpływy wszystkich gmin z PIT i CIT nadal nie osiągnęły poziomu z 2008 r.

Istotnym dochodem gmin w latach 1999–2011 była subwencja ogólna. Wpływy z subwencji w analizowanym okresie rosły, jednak dynamika wzrostu była zróżnicowana. Przyczyną zmian w kwocie subwencji są głównie czynniki określone w algorytmie, takie jak liczba uczniów, stopień awansu zawodowego nauczycieli, potencjał podatkowy itp. Podstawowe znaczenie pośród poszczególnych części subwencji ma część oświatowa (ok. 70 proc. całości subwencji). W omawianym okresie wystarczała ona na sfinansowanie ok. 80 proc. wydatków bieżących w dziale 801 Oświata i wychowanie. Należy jednak zwrócić uwagę, że po 2010 r. przekazywane JST kwoty subwencji oświatowej są coraz niższe w stosunku do zakresu zadań realizowanych w tym dziale. Przykładowo, na koniec 2011 r. w wielu gminach część oświatowa subwencji ogólnej była niższa od wydatków na wynagrodzenia w tym dziale, co jest także konsekwencją obowiązywania Karty Nauczyciela.

W latach 1999–2011 modyfikacjom uległy zasady dotowania gmin. Nadal podstawowe znaczenie mają dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, jednak od 2008 r. udział tej grupy dotacji w dotacjach ogółem wyraźnie spada. Przykładowo, dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w 2008 r. stanowiły 70 proc. całości dotacji, a na koniec 2011 r. – tylko 49 proc. Drugą ważną grupą dotacji to dotacje na zadania własne JST. Na koniec 2011 r. stanowiły one ok. 19 proc. wszystkich dotacji. Od 2008 r. pojawiła się nowa grupa dotacji, tzw. dotacje rozwojowe, których znaczenie wzrosło.

W latach 1999–2011 zmiany ustawowe w systemie zasilania finansowego JST były przyczyną zmian w strukturze dochodów miast na prawach powiatów (tabela 8).

**Tabela 8.** Struktura dochodów budżetowych miast na prawach powiatów według źródeł w latach 1999–2011 (w proc.)

WYSZCZEGÓLNIENIE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Dochody ogółem</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Dochody własne</b>	29	31	30	33	37	36	38	39	39	37	36	37	36
<b>Udziały PIT, CIT</b>	19	17	17	17	20	28	28	29	31	32	30	27	27
<b>Subwencja</b>	30	31	33	31	32	25	23	21	20	21	23	22	22
<b>Dotacje celowe</b>	22	21	20	19	11	11	11	11	10	10	11	14	15

ŹRÓDŁO: OBLICZENIA WŁASNE NA PODSTAWIE [SPRAWOZDANIA 1999–2011].

O ile w latach 1999–2003 udział dochodów własnych w dochodach ogółem miast na prawach powiatów (łącznie z PIT i CIT) wynosił ok. 50 proc., o tyle po 2003 r. wzrósł do poziomu ok. 70 proc. Równocześnie jednak ta grupa JST najbardziej dotkliwie odczuła skutki spowolnienia gospodarczego w 2009 r. oraz zmian w konstrukcji PIT. W latach 2009–2011 o kilka punktów procentowych zmniejszył się udział dochodów własnych oraz dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem. Było to spowodowane głównie zmniejszaniem się dochodów z udziałów w podatkach dochodowych (z 15,8 mld zł w 2008 r. do 15,1 mld zł w 2009 r., 14,4 mld zł w 2010 r. oraz 15,5 mld zł w 2011 r.). Na koniec 2011 r. miasta na prawach powiatów nadal nie osiągnęły poziomu dochodów z PIT i CIT z 2008 r.

Spadek wpływów z PIT i CIT w latach 2009–2011 był tak znaczący, że można mówić o kryzysie finansowym miast na prawach powiatów. Należy zwrócić uwagę, że dochody te utraciły JST o wysokim potencjale podatkowym, które na mocy obowiązujących przepisów odprowadzają część dochodów własnych do budżetu państwa w formie subwencji równoważącej (tzw. „janosikowe”). Ze względu na obowiązujący sposób rozliczania udziałów w PIT ubytek dochodów z tego podatku nie przełożył się automatycznie na zmniejszenie, przez te miasta, wpłat z tytułu subwencji równoważącej. Dodatkowo pogorszyło to ich sytuację finansową. W latach 2008–2009 miało również miejsce załamanie ich dochodów własnych, spowodowane spadkiem

## Finanse miast na prawach powiatów są w stanie krytycznym

dochodów z majątku oraz niską dynamiką wzrostu (poniżej wskaźnika inflacji) wpływów z podatku od nieruchomości.

Na subwencję ogólną miast na prawach powiatów składa się głównie część oświatowa. W analizowanym okresie wpływy z części oświatowej stanowiły ponad 90 proc. całości subwencji. Wynika to z faktu, że miasta na prawach powiatu to w większości przypadków mocne ekonomicznie JST, opierające swoje budżety na dochodach własnych. Dlatego nie korzystają one w realnym wymiarze z subwencji wyrównawczej.

Po zmianie systemu zasilania finansowego JST w 2004 r. znaczenie dotacji celowych w strukturze dochodów tej grupy JST spadło z 20 proc. do 10 proc. Jednak w latach 2008–2010 znaczenie tego źródła zasilania finansowego ponownie wzrasta. W 2010 r. dotacje celowe wzrosły o 36 proc. w stosunku do 2009 r.; także w 2011 r. nastąpił dalszy względem 2010 r. wzrost udziału dotacji celowych w dochodach ogółem.

W strukturze dotacji celowych miast na prawach powiatów dominują dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej. Dotacje te są przeznaczone głównie na realizację zadań z obszaru pomocy społecznej, ochrony zdrowia i utrzymania Państwowej Straży Pożarnej. Globalnie wielkość dotacji na zadania zlecone wzrosła z kwoty 3,2 mld zł w 2007 r. do kwoty 4,7 mld zł na koniec 2010 r. Jednak udział tej grupy dotacji ulega zmniejszeniu, po 2008 r., wskutek pojawienia się dotacji rozwojowych. Przykładowo, w 2008 r. dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej stanowiły 65 proc. dotacji ogółem, a na koniec 2011 r. tylko 43 proc. Wzrasta natomiast znaczenie dotacji rozwojowych (z 14 proc. w 2009 r. oraz 30 proc. w 2010 r. do 38 proc. na koniec 2011 r.). Około 20 proc. ogółu dotacji miast na prawach powiatów w latach 2007–2010 stanowiły dotacje na zadania własne.

Jeżeli jako kryterium samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego uznamy stopień wyposażenia jednostki w dochody własne, to w przypadku powiatów wydajność fiskalna dochodów własnych jest niewielka. Powiatom nie przypisano żadnych podatków i opłat publicznych jako źródeł zasilania ich budżetów. Do dochodów własnych powiatów ustawodawca zaliczył udziały w państwowych podatkach dochodowych. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest co najmniej problematyczne. Za zaliczaniem udziałów do dochodów własnych samorządu nie przemawiają względy merytoryczne. Rozwiązanie takie zaciemnia rzeczywistą sytuację finansową organów samorządowych [Kaleta 1985, s. 337 i dalsze]. Dlatego też udziały w danych statystycznych zostały przez nas potraktowane jako odrębne źródło zasilania finansowego.

**Szczególnie niska jest wydajność fiskalna źródeł dochodów własnych przypisanych powiatom**

Powiatom przypisano szeroki zakres zadań, natomiast nie przypisano im jako źródeł zasilania żadnych podatków i opłat lokalnych oraz dodatków do podatków. Utrudnia to wygenerowanie w budżetach powiatów nadwyżek operacyjnych na finansowanie nowych inwestycji i modernizację istniejących obiektów mienia komunalnego.

Analizując dochody powiatów (tabela 9), należy zwrócić uwagę na znaczny udział subwencji (43 proc. w 2011 r.) w dochodach ogółem. Zmiana systemu zasilania finansowego JST wprowadzona w 2004 r. miała zapewnić powiatom zwiększenie ich dochodów własnych – poprzez podwyższenie z 5 do 25 proc. udziałów w dochodach uzyskiwanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wprowadzenie 5 proc. udziału w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także podniesienie udziałów w podatkach centralnych. Tymczasem, pomimo wprowadzenia tych zmian, na koniec 2011 r. udział dochodów własnych powiatów (włącznie z PIT i CIT) w dochodach ogółem kształtował się na poziomie zbliżonym do dotacji celowych (odpowiednio 28 i 29 proc.).

**Tabela 9.** Struktura dochodów budżetowych powiatów według źródeł w latach 1999–2011 (w proc.)

WYSZCZEGÓLNIENIE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Dochody ogółem</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Dochody własne</b>	4	7	8	10	11	14	15	16	16	15	14	15	14
<b>Udziały PIT, CIT</b>	2	1	1	1	1	11	14	15	16	17	14	13	14
<b>Subwencja</b>	44	48	46	47	56	51	49	46	46	45	46	44	43
<b>Dotacje celowe</b>	50	44	45	42	32	24	22	23	22	23	26	28	29

ŹRÓDŁO: OBLICZENIA WŁASNE NA PODSTAWIE [SPRAWOZDANIA 1999–2011].

W analizowanym okresie w dochodach powiatów najbardziej dynamicznie rosły dochody z dotacji. Wzrost ten był spowodowany, podobnie jak w przypadku pozostałych grup JST, pojawieniem się dotacji rozwojowych. Na koniec 2011 r. stanowiły one ponad 21 proc. dotacji ogółem (w 2008 r. udział ten wynosił 16 proc.). Środki te były wykorzystywane głównie na remonty dróg. Dotacje rozwojowe spowodowały spadek – w strukturze dotacji – udziału dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej z 46 proc. w 2007 r. do 37 proc. w 2010 r. oraz 36 proc. na koniec 2011 r. (mimo iż w wielkościach bezwzględnych dotacje te wzrosły odpowiednio z 1,6 mld zł do 2,5 mld zł w 2011 r.). Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej były wykorzystywane w takich działach, jak: ochrona zdrowia oraz bezpieczeństwo i utrzymanie Państwowej Straży Pożarnej. Pozostałą część dotacji stanowiły dotacje z budżetu państwa na zadania własne powiatów, głównie w dziale pomoc społeczna oraz transport (ok. 27 proc. ogółu dotacji) oraz na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST.

Dochody powiatów bazują przede wszystkim na subwencji ogólnej, w ramach której w 2011 r. ok. 77 proc. stanowiła część oświatowa. Wystarczała ona w analizowanym okresie na sfinansowanie 95 proc. zadań bieżących w działach oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza. Było to znacznie więcej niż w pozostałych grupach JST.

Pozostałe części subwencji, tj. część wyrównawcza (ok. 15 proc. ogółu subwencji) i część równoważąca (ok. 6 proc.) przekazywane były odpowiednio powiatom o niskim potencjale podatkowym (część wyrównawcza) oraz z uwzględnieniem kryteriów dotyczących między innymi wydatków na rodziny zastępcze, długości dróg powiatowych oraz dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu (część równoważąca).

W latach 2007–2011 spadły dochody powiatów z udziałów w podatkach centralnych. W latach 2009–2011 wpływy z PIT i CIT były niższe niż w 2008 r. W strukturze dochodów własnych powiatów (wpływow z udziału w PIT i CIT nie zaliczamy do tej kategorii dochodów) ok. 90 proc. stanowią tzw. pozostałe dochody. Są to: wpływy z usług, z opłat komunikacyjnych za rejestrację pojazdów oraz wpływy z tytułu pomocy finansowej udzielanej między JST na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych.

## **Możliwości finansowania przedsięwzięć rozwojowych przez samorządy województw są nadmiernie uzależnione od napływu środków unijnych**

Katalog dochodów własnych samorządu województwa jest w miarę obszerny, ale są to źródła mało wydajne. Zaliczono do nich dochody: uzyskiwane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty od samorządowych zakładów budżetowych, odsetki od środków finansowych województwa gromadzonych na rachunkach bankowych, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa, odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego

do spółek, dochody z majątku województwa, spadki, zapisy i darowizny, dochody z kar pieniężnych i grzywnien, dochody z budżetu Unii Europejskiej.

Instrumentami pionowej redystrybucji środków są w tym przypadku: dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych, dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, dotacje celowe na zadania realizowane przez województwo na zasadzie porozumień z administracją rządową, dotacje z funduszy celowych oraz subwencja ogólna. Od 1 stycznia 2004 r. województwa samorządowe otrzymują jedną subwencję ogólną, która składa się z trzech części: wyrównawczej, regionalnej i oświatowej.

Analizując dochody budżetów województw samorządowych (tabela 10), należy zwrócić uwagę na znaczną rolę transferów z budżetu państwa w latach 1999–2003. Po zmianie ustawy o dochodach JST w 2004 r. udział subwencji i dotacji celowych w strukturze dochodów województw spadł o ponad połowę (z ok. 85 proc. w 2003 r. do 35 proc. w latach 2005–2007). W 2010 r. udział ten wzrósł do 60 proc. dochodów ogółem, a na koniec 2011 r. spadł do poziomu 56 proc. Przyczyna zmian tkwi we wprowadzeniu w 2008 r. dotacji rozwojowych z budżetu państwa. Województwa samorządowe otrzymały z tego tytułu w 2009 r. 8,9 mld zł. Równocześnie zmiany systemowe i spowolnienie gospodarcze w 2009 r. spowodowały zmniejszenie udziałów województw w podatkach dochodowych.

**Tabela 10.** Struktura dochodów województw według źródeł w latach 1999–2011 (w proc.)

WYSZCZEGÓLNIENIE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Dochody ogółem</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Dochody własne</b>	2	1	2	3	4	3	9	15	16	13	6	6	8
<b>Udziały PIT, CIT</b>	16	15	12	13	12	56	56	49	52	45	26	34	36
<b>Subwencja</b>	35	38	34	36	33	19	19	22	19	18	14	21	17
<b>Dotacje celowe</b>	47	46	52	48	51	22	16	14	13	24	54	39	39

ŹRÓDŁO: OBLICZENIA WŁASNE NA PODSTAWIE [SPRAWOZDANIA 1999–2011].

W wyniku wprowadzonych w 2004 r. zmian w systemie zasilania finansowego JST wpływy z CIT i PIT stały się jednym z najważniejszych dochodów województw samorządowych (przykładowo, w 2003 r. wpływy z udziałów wyniosły pół miliarda zł, a rok później 3,9 mld zł). Na koniec 2011 r. była to kwota 5,4 mld zł.

W latach 2007–2011 kwota subwencji dla województw wzrosła zaledwie o 0,8 mld zł, tj. z 2,1 mld zł w 2007 r. do 2,9 mld zł na koniec 2010 r., a w 2011 r. wyniosła 2,5 mld zł. Istotny wpływ na strukturę dochodów województw samorządowych mają dotacje celowe z budżetu państwa, zwłaszcza dotacje rozwojowe. Dotacje celowe w latach 2007–2011 stanowiły od 13 do 54 proc. dochodów województw. W 2011 r. część oświatowa stanowiła jedynie nieco ponad 29 proc. całości subwencji województw samorządowych. Dużą rolę pozostałych części: część regionalna stanowiła 25 proc., a część wyrównawcza – 44 proc. całości subwencji.

Alokacja środków na regionalne programy operacyjne odbywa się na podstawie wadliwego algorytmu. W stosunku do jednofunduszowych programów utrzymano algorytm z lat 2004–2006, zaprojektowany dla dwufunduszowego ZPORR (EFRR i EFS). Dodatkowo algorytm w niezrozumiały sposób uwzględnia różnicowanie stopy bezrobocia w powiatach, a nie uwzględnia natomiast dysproporcji w poziomie PKB na mieszkańca w różnych częściach województw. Zastosowano ponadto

### **Algorytm rozdziału środków na regionalne programy operacyjne jest wadliwy**



kryteria progowe, a nie liniowe związane z poziomem PKB i bezrobocia, co dało w efekcie nadmierne zróżnicowanie alokacji w przeliczeniu na mieszkańca. Za szczególnie szkodliwe należy uznać ignorowanie faktu, że w Polsce mamy do czynienia ze znacząco większym rozwarstwieniem w aspekcie zamożności społeczności lokalnych (poziom PKB na mieszkańca ok. 1:5 na poziomie NUTS-3) niż na poziomie regionalnym (zróżnicowanie poziomu PKB ok. 1:2).

Dewizą zmian systemu zasilania finansowego JST po 2003 r. było zwiększenie dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Idea jest słuszna, gdyż duży udział dochodów własnych jest symptomem samodzielności finansowej. Jednak zwiększanie dochodów własnych JST dokonało się głównie przez wzrost procentowych udziałów samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych. I tak, po 2003 r. udziały gmin w PIT zwiększyły się z 27,6 do 39,9 proc. (docelowo), a w CIT z 5 do 6,71 proc. W przypadku powiatów wzrost dochodów własnych jest jeszcze bardziej znaczący, gdyż powiaty otrzymały 10,25 proc. udziału w PIT (w latach 1999-2003 udział ten wynosił 1 proc.) oraz 1,4 proc. udziału w CIT z terenu powiatu, podczas gdy do końca 2003 r. nie posiadały z tego źródła żadnych dochodów. W budżetach województw również nastąpił wzrost dochodów własnych – wskutek wzrostu udziału w CIT z 0,5 do 14,75 proc., a w PIT z 1,5 do 1,6 proc.

Ale równocześnie od 2004 r. obniżone zostały stawki podatkowe w CIT (z 27 proc. w 2003 r. do 19 proc. od 2004 r.). W 2005 r. ustawodawca stworzył możliwość wyboru 19-procentowego liniowego podatku dochodowego dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Od 2007 r. istniała możliwość odliczania od podatku znacznych kwot na dzieci (tzw. ulga na dzieci). Wreszcie, w 2009 r. w miejsce trzech (19, 30 i 40 proc.) wprowadzono dwie stawki podatkowe w PIT (18 i 32 proc.). Te zmiany istotnie uszczupliły dochody samorządów z tego podatku.

## **Władza centralna nie rekompensuje JST utraty dochodów wywołanej zmianami w systemie podatkowym**

Reasumując, po wprowadzonych zmianach JST otrzymują około połowy wszystkich wpływów z PIT (bez uwzględnienia tej części PIT, która została przekształcona w składkę na NFZ) oraz niemal jedną czwartą wpływów z CIT. Podatki te stanowią ważną pozycję dochodów, dlatego każda zmiana ma istotny wpływ na ich sytuację finansową. Tymczasem z władzami JST ustawodawca nie konsul-

tował zmian w PIT i nie zrekompensował im obniżonych z tego tytułu dochodów. Natomiast w przypadku budżetu państwa taka rekompensata nastąpiła – poprzez podniesienie stawek podatkowych w podatku od towarów i usług.

Zastępowanie utraconych dochodów z podatków centralnych wzrastającymi dotacjami rozwojowymi jest złe. Prowadzi do uzależnienia JST od administracji rządowej (ze względu na konstrukcję dotacji celowych).

## **Dochody JST są wypadkową przypadkowo ukształtowanych i niestabilnych rozwiązań systemowych**

Dzisiejsze reguły prowadzą między innymi do tego, że dochody poszczególnych JST nie są wyznaczone ani wysokością podatków wnoszonych przez ich mieszkańców, ani też potrzebami wydatkowymi JST, ale przypadkowo ukształtowanymi regułami. Jest to widoczne zwłaszcza na poziomie powiatowym i wojewódzkim. Wydaje się, że podstawową cechą systemu finansowania JST, ważniejszą od samodzielności dochodowej, powinna być pewność dochodów, tzn. dostosowanie ich do zakresu realizowanych zadań, przy zachowaniu zasady nefunduszowości. Dochody JST są wypadkową przypadkowo ukształtowanych i niestabilnych rozwiązań systemowych.

Subwencja oświatowa, zamiast odnosić się do rzeczywistych potrzeb wydatkowych zawiera element quasi-wyrównawczy (np. tzw. waga wiejska, podwyższająca o 38 proc. stawkę na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach położonych we wsiach lub miastach poniżej 5 tys. mieszkańców, niezależnie od potrzeb). W rezultacie niektóre samorządy są zmuszone do dużych uzupełnień wydatków oświatowych z dochodów własnych, inne – pożytkują nadwyżkę subwencji oświatowej na cele, które nie są związane z oświatą.

## **Nieracjonalny i niesprawiedliwy jest podział subwencji oświatowej**

Pilnej zmiany wymaga też podstawowy system wyrównywania dochodów jednostek samorządowych. Obecnie działa on tak, że im mniejsze zróżnicowanie wyrównywanych dochodów, tym większe wyrównanie. W efekcie, na poziomie regionalnym województwo mazowieckie, traktowane jako najbogatsze, ma w niektórych latach najniższe dochody na mieszkańca wśród całej szesnastki. Na poziomie powiatowym, gdzie dochody podatkowe (przedmiot wyrównywania) stanowią jedynie kilkanaście procent dochodów, wzmacnia się dochody jednostek realnie bogatszych, kosztem jednostek uboższych. Stosunek najniższych do najwyższych dochodów podatkowych na poziomie powiatowym wynosił w 2011 r. ok. 1:9, a na poziomie wojewódzkim – ok. 1:4. Na poziomie gminnym, gdzie zróżnicowanie jest największe – w 2010 r. 1:21 (i to bez uwzględnienia gminy Kleszczów i kilku gmin nadmorskich, które otrzymały nadzwyczajne dochody podatkowe) – wyrównanie dochodów jest najniższe zarówno w ramach finansowanej przez budżet państwa subwencji wyrównawczej, jak i w ramach tzw. jankowego.

Państwo kształtuje osobno przepisy prawa dotyczące dochodów JST i osobno przepisy dotyczące ich wydatków. W efekcie, państwo jest odpowiedzialne – przynajmniej częściowo – za wzrost wydatków bieżących w ostatnich latach, kiedy zdrowy rozsądek nakazywałby ograniczenie wydatków publicznych (np. nowe standardy w pomocy społecznej, wprowadzone bez związku z realną sytuacją społeczności lokalnych).

Obowiązujące prawo bywa też przeszkodą dla wdrożenia nowoczesnych narzędzi zarządzania finansami. Wieloletnia prognoza finansowa JST jest wykorzystywana jako narzędzie badania przez państwo stopnia zadłużenia samorządów, nie zaś jako narzędzie zarządzania finansowego.

## **Istnieją prawne przeszkody wprowadzania nowoczesnych i efektywnych metod zarządzania finansowego w JST**

Istotnym źródłem dochodów samorządów terytorialnych są dochody z podatków i opłat. Klasyfikując podatki zasilające budżety samorządów terytorialnych, można je podzielić na: (1) podatki samoistne, wprowadzane samodzielnie przez władze lokalne; (2) podatki i opłaty lokalne ustalone ustawowo, ale oddane w całości samorządowi terytorialnemu.

Wpływy z samoopodatkowania mieszkańców są przykładem najdalej idącej samodzielności JST w kształtowaniu własnych źródeł dochodów. W Polsce prawo do nakładania podatków „samoistnych” mają wyłącznie władze gminne. Podatki samoistne są jednak wykorzystywane raczej rzadko.

Z lokalnym władztwem podatkowym wiąże się niebezpieczeństwo redukcji wpływów budżetowych. Polega ono na zaniżaniu przez władze lokalne stawek podatkowych (znacznie poniżej stawek maksymalnych), stosowaniu w szerokim zakresie ulg, umorzeń podatkowych, a nawet licznych zwolnień przedmiotowych i podmiotowych.

## **Wiele gmin swoimi decyzjami znacząco uszczupla dochody własne**

Samorząd terytorialny ma również na ogół większe, aniżeli centralne organy podatkowe, problemy ze skutecznością egzekwowania podatków. Wszystko to jest spowodowane presją ze strony mieszkańców gmin, na jaką narażone są władze lokalne. Jest ona bliżej podatników, mniej anonimowa, a wskutek tego mniej odporna na naciski. To powoduje, że traci na tym wspólnota lokalna jako całość, ponieważ zostaje pozbawiona części dochodów, które można by uzyskać, stosując stawki maksymalne lub rezygnując z ulg, odroczeń i umorzeń. Przykładowo, w 2010 r. rady gmin swoimi decyzjami uszczupliły swoje dochody własne o 2 mld zł, tj. o prawie 9 proc.

Zasadnicza różnica pomiędzy udziałem w podatku, a dodatkiem do podatku polega na tym, że w przypadku udziału władze lokalne nie posiadają większego wpływu na wielkość dochodów budżetowych. Środki należne władzom samorządowym naliczane są niejako automatycznie. O wysokości udziału decyduje bowiem ustawodawca. W zależności od wielkości wpływów podatkowych uzyskanych na danym terenie, władze lokalne otrzymują procentowo określoną część dochodów z tych podatków. Dochody te nie pełnią jednak funkcji motywacyjnych, gdyż: (1) nie wymagają od władz lokalnych wysiłku w celu ich uzyskania, (2) władze samorządowe nie mogą za ich pośrednictwem aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie, (3) nie mają możliwości istotnego oddziaływania na ich wzrost.

Dodatki do podatków zasadniczo różnią się ekonomicznie od udziałów w podatkach. Prawo do ustalania dodatków do podatków państwowych sprawia, że władze lokalne posiadają narzędzie, poprzez które mogą oddziaływać na podmioty gospodarcze. Dlatego też, o ile udział w podatku ma wyłącznie znaczenie fiskalne, o tyle dodatek, oprócz funkcji fiskalnej, może także w określonych warunkach mieć istotne znaczenie stymulujące, wywierając wpływ na zachowanie się podmiotów funkcjonujących na danym terenie.

Dochody z mienia i praw majątkowych to dochody, na kształtowanie których władze samorządowe mają największy wpływ. Jednak i w tym przypadku występują ograniczenia. Polegają między innymi na tym, że gospodarowanie mieniem publicznym powinno służyć zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, a nie pomnażaniu zysku. Sprzedaż mienia, a także działalność inwestycyjna JST podlega nadzorowi – czy jest legalna. Dlatego też władze samorządowe nie mają całkowitej swobody w zakresie sprzedaży swojego majątku. Należy wreszcie zwrócić uwagę, że majątek JST ma charakter nieprodukcyjny, a zatem dochody z tego majątku mają raczej ograniczone znaczenie. Przykładowo, dochody z majątku stanowią zaledwie ok. 4 proc. dochodów ogółem JST (i wahają się w granicach od 0,8 proc. dochodów budżetowych w przypadku województw samorządowych do 6,5 proc. dochodów budżetowych miast na prawach powiatów).

Większość JST zadania zlecone dofinansowuje z własnych dochodów, ponieważ wielkość dotacji celowych jest niewystarczająca. Mimo iż jest to zjawisko doskonale znane, problem nie został od wielu lat rozwiązany, a skargi gmin z pierwszej połowy lat 90. nie znalazły pozytywnego rozstrzygnięcia nawet w postępowaniu sądowym.

System finansowania podstawowych zadań bieżących powinien być odporny na wahania koniunkturalne. Wynika to stąd, że zadania te (o charakterze obligatoryjnym) muszą być wykonywane niezależnie od wahanía dochodów JST. Ponadto minimalny standard podstawowych usług publicznych powinien być porównywalny we wszystkich samorządach. Trudności budżetowe JST od 2009 r. świadczą, że polski system dochodów komunalnych nie gwarantuje w dostatecznej mierze finansowania tych zadań. Skłania to do postawienia tezy, że w ich przypadku lepszym źródłem dochodów wydają się wręcz transfery z budżetu państwa, a nie procentowe udziały w podatkach centralnych czy dochody własne (w tym podatki lokalne).

Jednak, z drugiej strony, podstawowym źródłem dochodów, jakie ustawodawca winien zapewnić samorządom, jest udział w dochodach publicznych wypracowanych przez odpowiednie wspólnoty terytorialne, tj. przede wszystkim udział w podatkach wnoszonych przez członków tych wspólnot. Biorąc pod uwagę obie przesłanki – konieczność zapewnienia finansowania obligatoryjnych usług publicznych oraz potrzebę zapewnienia samodzielności finansowej JST – można wskazać na podwójne rozumienie zasady adekwatności. Po pierwsze – pozytywne – polegające na przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego na stałe pewnych źródeł dochodów adekwatnych do niedookreślonego katalogu ich zadań publicznych, a tworzonych przez daną wspólnotę terytorialną. Po drugie – negatywne – gwarantujące uboższym jednostkom wyrównanie dochodów przynajmniej do niezbędnego minimum. Oczywiście, tego typu rozumienie natury dochodów samorządów jest obecne w doktrynie. Praktyka prawnego definiowania źródeł dochodowych JST jest jednak odmienna<sup>6</sup>.

Negatywne rozumienie zasady adekwatności wskazywałoby na ciążyący na państwie obowiązek wyrównywania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego do poziomu niezbędnego – w relacji do kosztów zadań obligatoryjnych – zwłaszcza w tych przypadkach, kiedy „luka dochodowa” jest efektem decyzji podjętych przez państwo, jak np. w przypadku zaniechania objęcia rolników powszechnym podatkiem dochodowym lub utrudnienie czy wręcz uniemożliwienie rozwoju danej wspólnoty terytorialnej poprzez nadanie jej obszarowi statusu chronionego (np. NATURA 2000). Trzeba tu odnotować, że twierdzenie o istnieniu obowiązku wyrównawczego jest niezależne od oceny – także i pozytywnej – podjętych przez państwo decyzji. Równocześnie przerzucanie odpowiedzialności za wyrównanie dochodów na „zbyt bogate” samorzady wydaje się sprzeczne z pozytywnym rozumieniem zasady adekwatności.

Polski system dochodów jednostek samorządu terytorialnego i zasady dysponowania środkami finansowymi na szczeblu lokalnym, ale także i regionalnym, są anachronizmem europejskim. Brak jest prawnych możliwości wiązania dochodów uzyskiwanych z określonego terytorium i z określonych źródeł z celami wydatkowymi przy udziale zainteresowanych grup mieszkańców. Takie rozwiązania, powszechnie stosowane w krajach UE, czynią partycypację społeczną istotnym elementem zarządzania publicznego.

### 2.3. Mienie komunalne

Zgodnie z art. 165 Konstytucji, JST przysługują prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Zasadnicze pytanie jest następujące: jaka jest funkcja mienia komunalnego? Innymi słowy, czemu ma ono służyć? Odpowiedź na nie inna będzie w przypadku postrzegania samorządu terytorialnego jako „wspólnoty mieszkańców”, inna w przypadku postrzegania samorządu jako „zdecentralizowanej administracji publicznej”. Kwestia funkcji mienia komunalnego nie została nigdy definitywnie rozstrzygnięta, w tym znaczeniu, że nie doprowadzono konsekwentnie do takiego ukształtowania przepisów prawnych, które pozwoliłyby na korzystanie (i to zarówno przez podmioty prywatne, jak i JST) z mienia komunalnego zgodnie z przyjętą koncepcją samorządu terytorialnego.

6 Przykładami naruszenia zasady adekwatności w skali mikro są następujące ostatnio zmiany kategorii drogi krajowej, po zbudowaniu obwodnicy (nowej drogi krajowej), na drogę publiczną gminną. Utrzymanie nowej drogi gminnej wymaga ponoszenia dodatkowych wydatków z budżetu gminy. Stąd zapowiedzi niektórych gmin, że na skutek braku środków z budżetu państwa nowe drogi będą zamykane poprzez ich wyłączenie z ruchu.

Trybunał Konstytucyjny, stojąc na stanowisku, że samorząd terytorialny jest formą zdecentralizowanej administracji publicznej (czyli na stanowisku pozytywnoprawnym) stwierdził, że „mienie komunalne służy realizacji zadań publicznych określonych przez ustawy” [Wyrok TK z 13.05.1997, s. 168]. W konsekwencji wszelkie mienie, które nie służy wykonywaniu zadań publicznych, a którego z różnych racji właścicielem są JST, winno zostać sprywatyzowane.

### **Prawa majątkowe JST są uregulowane nieczytelnie**

W związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego rodzi się kolejny problem: czy związek pomiędzy mieniem komunalnym a zadaniem publicznym ma mieć charakter bezpośredni czy pośredni? Niektórzy analizując instytucję użytkowania wieczystego uznają, że związek taki może mieć charakter pośredni, ponieważ wpływy z mienia korelują z wykonywanymi zadaniami, bo są przeznaczane na te zadania [Woźniak 2006, s. 259]. Jednak taki pogląd prowadzi do sytuacji, w której da się uzasadnić bycie przez JST właścicielem mienia w każdej sytuacji. Przykładem nieprawidłowości jest korzystanie przez JST (głównie gminy) z instytucji użytkowania wieczystego – gros terenów oddanych w użytkowanie wieczyste nie ma żadnego związku z realizacją jakichkolwiek zadań publicznych, jest zwykłą działalnością gospodarczą na rynku nieruchomości, prowadzącą do administracyjnie sterowanego wzrostu ich cen [Brzozowski 2003, s. 67-71].

Nieco inne problemy wynikają z opcji, która zakłada służebność własności mienia komunalnego wobec potrzeb (dobra) wspólnoty samorządowej. Przyjmując takie stanowisko, trzeba się zgodzić, że mienie komunalne będzie służyć nie tylko wykonywaniu zadań publicznych, ale także będzie „własnością” tej wspólnoty, a tym samym to ona (np. przez referendum), a nie organ wykonawczy czy stanowiący JST, winna decydować o zasadach i celu wykorzystania mienia, i to nie tylko w sposób ogólny, ale i jednostkowy. A to oznacza, że mogłaby decydować czy prywatyzować, oddawać w dzierżawę, na jaki okres itd., czy też przeznaczyć mienie na jakiś inny cel. Takich mechanizmów nie wprowadzono, co świadczy o tym, że konstrukcja samorządu terytorialnego jest bliższa koncepcji „zdecentralizowanej administracji publicznej” niż „wspólnoty samorządowej”. Ale nie do końca, bowiem znaczna część mienia komunalnego (np. nieruchomości gruntowe, ale także i mienie przekazane do spółek komunalnych) jest wykorzystywana przez samorząd niejako poza wykonywaniem zadań publicznych.

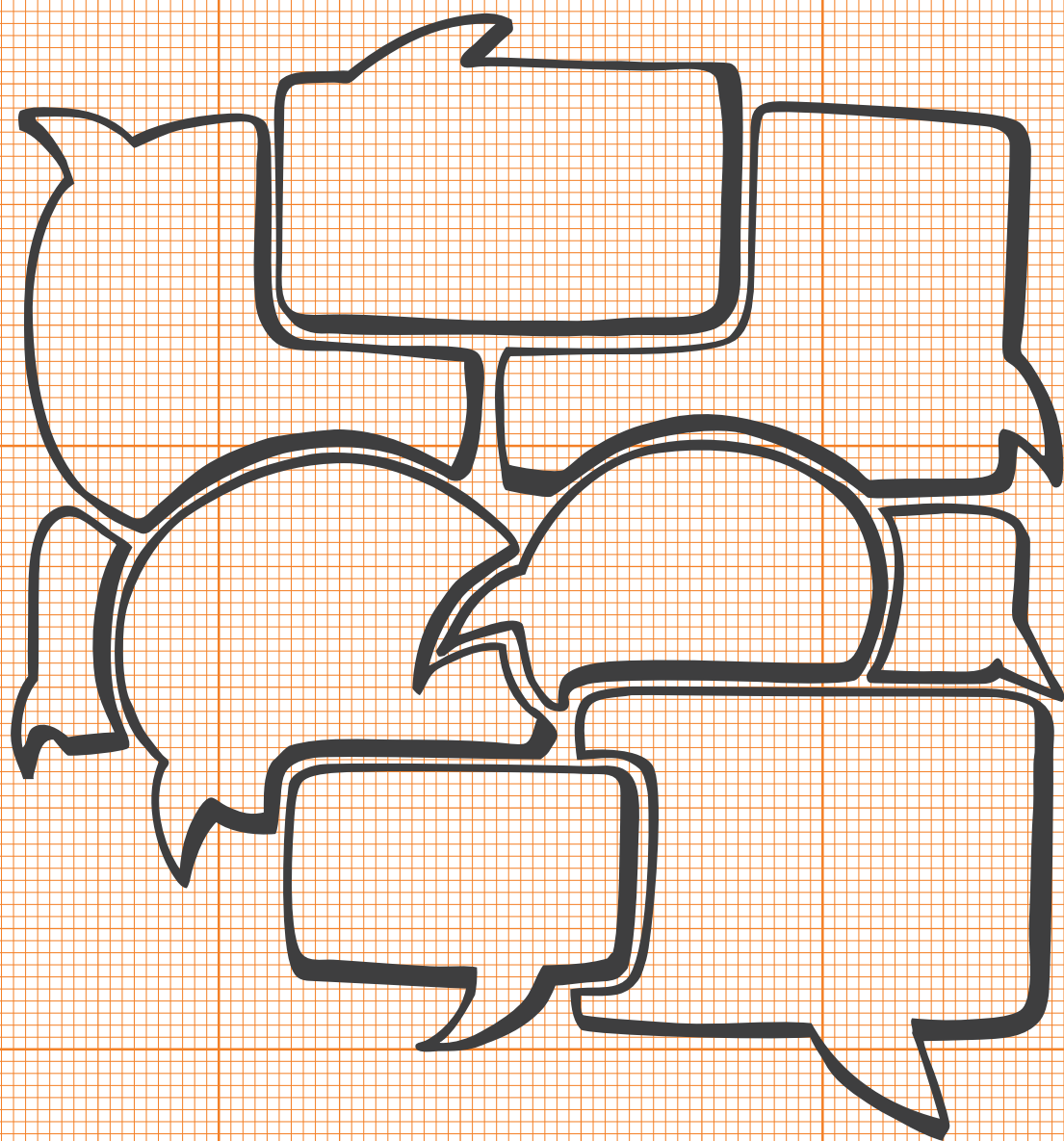
### **Nie posiadamy w państwie wystarczającej informacji dotyczącej mienia komunalnego**

Odpowiedź na pytanie postawione na wstępie prowadzi także do określenia zasad ochrony własności komunalnej. W świetle art. 165 ust. 1 Konstytucji rodzi się pytanie, czy ta ochrona ma być równie silna jak w przypadku własności podmiotów prywatnych czy może w tym względzie przyjąć jakieś inne zasady. Trybunał Konstytucyjny stoi na gruncie ochrony własności komunalnej, analogicznie jak w przypadku ochrony prywatnej.

Brak jest danych statystyki publicznej oraz badań ośrodków niezależnych dotyczących mienia komunalnego, które obrazowałyby dwa podstawowe problemy: (1) stopień amortyzacji i konieczność nakładów publicznych w celu utrzymania tego mienia w stanie umożliwiającym realizację zadań publicznych (np. drogi); (2) adekwatność mienia względem realizowanych zadań publicznych (np. brak jest informacji dotyczącej posiadanych przez gminy mieszkań komunalnych w stosunku do osób potrzebujących pomocy tego rodzaju).

**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**



# WYKONYWANIE ZADAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**W tej części Raportu uwagę koncentrujemy na najważniejszych zagadnieniach funkcjonowania JST w sferze świadczenia usług publicznych.**

## **3.1. Gospodarka komunalna**

Prowadzenie przez JST gospodarki komunalnej normują ustawy ustrojowe (o samorządzie gminy, powiatu i województwa), ustawa o gospodarce komunalnej [1996], jak i ustawa o finansach publicznych [2009]. Dodatkowo kwestię tę regulują ustawy szczegółowe (np. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o publicznym transporcie zbiorowym, o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków), a kwestie związane ze szczególnymi formami czy ze sposobem organizacji działań w tej sferze określają odpowiednio ustawa o finansach publicznych [2009], ustawa o gospodarce komunalnej [1996], przepisy kodeksu spółek handlowych, czy ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym [2008]. Jak pisze Kulesza [Kulesza 2012]: „gospodarka komunalna stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu, obejmując trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym” i zalicza do nich – oprócz zadań użyteczności publicznej – także interwencję na lokalnym rynku gospodarczym (ze względów społecznych, czy też dla ochrony interesów gospodarczych samorządu) oraz działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Jednostkami realizującymi zadania z zakresu gospodarki komunalnej mogą być jednostki budżetowe (np. realizacja zadań z zakresu zarządu drogami publicznymi), zakłady budżetowe oraz spółki prawa handlowego. Według danych Ministerstwa Skarbu Państwa, w 2008 r. funkcjonowało w skali kraju: 51851 jednostek budżetowych (z których ponad 90 proc. to jednostki realizujące usługi społeczne), 4748 zakładów budżetowych oraz 2051 spółek komunalnych [Informacja o przekształceniach 2009]. JST realizują swoje zadania także poprzez samorządowe instytucje kultury oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Patrząc na liczbę podmiotów prowadzących działalność komunalną, należy podkreślić rolę „sektora komunalnego” jako głównego pracodawcy na lokalnych rynkach.

Liczba podmiotów realizujących zadania publiczne jest większa, ponieważ samorządy mogą, w drodze umowy, powierzyć wykonywanie zadań osobom fizycznym lub firmom. Stąd samorząd jest i organizatorem rynku (w przypadku umów z niezależnymi podmiotami), i dostawcą usług (np. realizacja zadań lub usług poprzez zakład budżetowy); jest także inwestorem, dbającym o rozwój i utrzymanie infrastruktury czy tworzenie komunalnego zasobu mieszkaniowego.



W wyniku uchwalonej w 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych zlikwidowano samorządowe gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych. Dla istotnej części zadań gospodarki komunalnej JST ustawodawca wskazał zakład budżetowy jako dopuszczalną formę ich realizacji. Istotą działania samorządowego zakładu budżetowego jest odpłatne wykonywanie zadań przy pokrywaniu kosztów swojej działalności z przychodów własnych. Ustawa stwarza im jednak możliwość uzyskania dotacji z budżetu JST (dotacje przedmiotowe; dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków UE oraz pomocy udzielanej przez państwa EFTA oraz innych źródeł zagranicznych; dotacje celowe na finansowanie/dofinansowanie inwestycji; dotacje podmiotowe pod warunkiem delegacji ustawowej). Duża część usług komunalnych ma charakter deficytowy (często względy społeczne powodują obniżenie kosztów jednostkowych usługi dla mieszkańców), dlatego też dotacje – szczególnie przedmiotowe – mają istotne znaczenie dla zapewnienia usługi mieszkańcom, przy akceptowalnej społecznie cenie. Często jednak nowe rozwiązania prawne powodują w wielu przypadkach zwiększenie kosztów jednostkowych usług komunalnych. Jednocześnie możliwości budżetowe JST są ograniczone, co dodatkowo pogłębia się wraz z wykorzystywaniem szans, jakie stwarzają programy europejskie w zakresie np. finansowania infrastruktury (konieczność zapewnienia wkładu własnego oraz utrzymania) oraz z zaostrzeniem polityki w zakresie ograniczania wzrostu deficytu sektora publicznego. Ograniczenia w zakresie dotowania zakładu budżetowego zachowuje ustawa o finansach publicznych, ustalając limit na 50 proc. dotacji przedmiotowych w stosunku do kosztów działalności zakładu (z wyłączeniem dotacji na realizację zadań bieżących z udziałem środków zagranicznych). Równocześnie zakłady budżetowe nie mogą świadczyć usług o charakterze rynkowym, co uniemożliwia im ewentualne równoważenie budżetów z wpływów z tego tytułu.

Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego także nie prowadzi do optymalnego załatwienia sprawy uzupełnienia braku środków. Nie istnieje bowiem możliwość udzielania dotacji przedmiotowej z budżetu JST dla samorządowej spółki komunalnej. W naszej ocenie, w przypadku, gdy jest to spółka, której wyłącznym właścicielem jest samorząd, mamy do czynienia z istotną luką

### **Samorząd terytorialny jako główny inwestor publiczny przyczynia się do odrobienia ogromnego deficytu w zakresie infrastruktury**

prawną, którą należy usunąć. Alternatywą do spółki komunalnej jest prywatyzacja wykonywania danego zadania. Wytuczające ścieżkę prywatyzacyjną prawo *de facto* wymusza realizację usług komunalnych w drodze umów samorządu z prywatnym kontrahentem. Drastycznym tego przykładem są wchodzące w życie 1 lipca 2013 r. przepisy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stanowią one, że właścicielem odpadów staje się gmina, której mieszkańiec płaci quasi-podatek, z jakiego gmina ma zapewnić sfinansowanie systemu odbioru i utylizacji odpadów. Nowy system wyklucza jed-

nak świadczenie (dla gminy) usługi odbioru od mieszkańca odpadów komunalnych przez istniejące jednostki i zakłady budżetowe gminy. Natomiast spółki z udziałem gminy mogą przystąpić do przetargu i jedynie złożenie najbardziej konkurencyjnej oferty (wygranie przetargu) umożliwi im kontynuowanie działalności. Do wykonywania usługi gmina musi wybrać wykonawcę na zasadach prawa zamówień publicznych. Choć standardy UE nie wykluczają świadczenia tej usługi przez przedsiębiorstwa komunalne, aktualna reforma prowadzi w istocie do likwidacji gminnych jednostek wyspecjalizowanych w odbiorze odpadów komunalnych. A to oznacza, że te gminy, które były wcześniej zapobiegliwe i zainwestowały w tę dziedzinę działalności komunalnej teraz wyraźnie tracą.

### **Wciąż marginalne jest znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego**

Przełom XX i XXI w. to okres intensywnej rozbudowy infrastruktury komunalnej, co przede wszystkim miało na celu odrobienie deficytów odziedziczonych po poprzednim systemie. Proces ten został przyspieszony w następstwie akcesji Polski do UE oraz otwarcia dostępu do środków polityki spójności. Zarysowuje się jednak poważne ryzyko jego wyhamowania, powodowanego obecnym pogorszeniem się sytuacji finansowej JST. Dalsze możliwości modernizacji i rozbudowy inwestycji komunalnych będą ograniczone trudnością z wygenerowaniem środków własnych

na zabezpieczenie niezbędnego wkładu w relacji do środków unijnych. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera szersze wykorzystanie możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które póki co odgrywa rolę marginalną.

Najważniejszymi przyczynami powolnego wdrażania mechanizmów PPP są: zły klimat polityczny towarzyszący współpracy władzy publicznej z podmiotami prywatnymi i związana z tym powszechna obawa o oskarżenie naruszenia interesu publicznego, brak wiedzy o specyfice przygotowania takich projektów i umiejętności prowadzenia procesu wyboru partnera prywatnego oraz podziału ryzyka (adekwatnego do możliwości zarządzania nim), brak zaufania przekładający się na brak umiejętności skutecznej i efektywnej współpracy.

Dobrym przykładem obrazującym skalę sektora komunalnego jest mieszkalnictwo. W 2009 r. gminy w ramach mieszkaniowego zasobu komunalnego były właścicielem ponad 1 mln mieszkań. Wprawdzie w porównaniu z ich ogólną liczbą – ponad 13,3 mln – nie jest to dużo, to jednak w zestawieniu ze spółdzielniami mieszkaniowymi (2,5 mln) czy TBS (79 tys.) jest to skala znacząca. Realizując zadania ustawowe w tym zakresie, JST są także inwestorem. W 2011 r. na 131 tys. mieszkań oddanych do użytkowania, te gminne to 2,5 tys. (przy 3,8 tys. mieszkań spółdzielczych czy 2 tys. społecznych – czynszowych).

Gminy, oprócz „tradycyjnej” rywalizacji o inwestorów, coraz częściej będą zmuszone rywalizować o mieszkańców. I tu z pewnością kluczowa okaże się jakość gospodarki komunalnej, w tym także poziom cen usług komunalnych. W raporcie podsumowującym badanie w ramach Systemu Analiz Samorządowych [Usługi komunalne 2011] można przeczytać, że rozpiętość cen 1 m<sup>3</sup> wody dla gospodarstw domowych w kilkudziesięciu miastach polskich, które przekazały informacje za 2009 r., wynosiła od 1,79 do 5,70 zł. W przypadku odprowadzania ścieków wartości te wynosiły od 2,32 do 6,66 zł. Te przykładowe stawki pokazują jak duże jest zróżnicowanie cen usług komunalnych.

## **Ogromne są rozpiętości w kosztach usług komunalnych**

Z powodu niedostatku danych trudno jest oszacować skalę współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego przy realizacji zadań komunalnych. Dostępne dane finansowe wskazują na jej mało znaczący wymiar. Na podstawie porozumień przekazywanych jest poniżej 1 proc. ogółu dochodów samorządowych (0,72 proc. w 2011 r.). Zwraca uwagę fakt, że najwyższe wpływy z tego tytułu osiągają powiaty ziemskie (1,7 proc. ogółu dochodów w 2011 r.; w jednostkach innych kategorii – jedynie 0,5-0,6 proc.). Transfery dotyczą głównie porozumień w dziedzinie transportu. Wydaje się, że dla licznych powiatów porozumienia z gminami stały się źródłem finansowania inwestycji drogowych.

Na podobnym poziomie, relatywnie nieistotnym, kształtowały się dochody związków międzygminnych i powiatowych (0,75 proc. ogółu dochodów samorządów w 2011 r.). Około połowa wydatków międzysamorządowych związków to wydatki majątkowe, stymulowane napływem bezzwrotnych środków zewnętrznych, w tym unijnych. Rzadkim przykładem współpracy między samorządami jest związek transportowy w aglomeracji górnośląskiej, którego dochody stanowiły w 2011 r. przeszło 40 proc. dochodów wszystkich związków komunalnych, wykazanych w sprawozdaniach budżetowych.

O ile 30 czerwca 2011 r. w prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wykazach figurowało 299 związków międzygminnych i 2 związki powiatowe, o tyle sprawozdania budżetowe za 2010 r. złożyły tylko 152 związki (2008 r. – 160, 2009 r. – 158), co sugeruje, że wiele związków funkcjonuje tylko na papierze.

Nie jest przy tym znana skala współpracy jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych w formach prawa prywatnego, przede wszystkim w spółkach prawa handlowego

(np. powstałe w latach 90. spółki międzygminne zaopatrujące mieszkańców w wodę). Nie prowadzi się takich urzędowych statystyk. Brak też danych pozwalających oszacować wielkość współpracy jednostek samorządu terytorialnego wyrażającej się we wspólnych przedsięwzięciach nie wiążących się z transferem środków pomiędzy budżetami JST.

W zestawieniu z wysokością środków przeznaczanych na porozumienia i związki komunalne zwracają uwagę stosunkowo wysokie kwoty asygnowane przez samorządy na pomoc finansową dla innych JST (w 2011 r. 0,5 proc. ogółu dochodów).

### **Zaściankowa mentalność powoduje nikłą współpracę JST w zakresie wykonywania usług komunalnych**

Nikła współpraca samorządów, będąca zapewne po części przejawem także szerszej polskiej specyfiki kulturowej i zaściankowej mentalności, wskazuje jednak również na małą przydatność istniejących publicznoprawnych zasad i form współdziałania. Takie współdziałanie jest często konieczne w zakresie gospodarki komunalnej, choćby dla realizacji zadań z zakresu transportu publicznego, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami. W dużej mierze potrzeby współdziałania są efektem wadliwie określonego podziału zadań i kompetencji między JST, a także niedostoso-

wania podziału terytorialnego państwa do struktury osiedleńczej. Przykładowo, można wskazać, że we Francji wprowadzenie form współpracy komunalnej stanowiło reakcję na ogromną fragmentację terytorialną, a zarazem porażkę polityki łączenia gmin podjętą w latach 70. Spośród wielu dostępnych wariantów zintegrowanej współpracy chodziło głównie o przedsięwzięcia współpracy międzygminnej z własnymi źródłami podatkowymi (fr. *établissement public de coopération intercommunale fiscalité propre*), których na dzień 1 stycznia 2007 r. było 2588. Obejmowały one 91 proc. gmin i 87 proc. mieszkańców Francji [Sub-national 2008, s. 302-303].

Nie ma też danych statystycznych pokazujących w skali kraju zakres zadań realizowanych przy wykorzystaniu formy spółki prawa handlowego (spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) oraz danych dotyczących spółek, przy pomocy których JST realizują cele poza sferą użyteczności publicznej.

Z danych Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczących przekształceń spółek komunalnych wynika, że w 2011 r. JST wskazywały udział w 2312 spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością oraz były akcjonariuszami w 397 spółkach akcyjnych [Informacja o przekształceniach 2012, s. 8-10]. Z kontroli Najwyższej Izby Kontroli z 2009 r. przeprowadzonej w gminach na terenie Dolnego Śląska wynika zaś, że gminy w dość dużej skali prowadzą działalność poza sferą użyteczności publicznej z naruszeniem ustawowych ograniczeń, co – zdaniem NIK – może prowadzić do praktyk monopolistycznych i zagrożenia wolności gospodarczej, a także naruszania zasad uczciwej konkurencji i wystąpienia ryzyka korrupcji [Informacja o wynikach kontroli 2010].

### **Gminy ukrywają zadłużenie w zobowiązaniach spółek komunalnych**

Często brak jest spójności czasowej i przestrzennej decyzji strategicznych dotyczących rozwoju gminy lub jej części oraz inwestycji podejmowanych przez radę lub realizowanych przez spółki komunalne [Poliński, Sierżputowski 2012, s. 144-146]. Z jednej strony, wykorzystywanie przez podmioty publiczne spółek komunalnych ma sens wtedy, gdy przy ich pomocy realizuje się interes społeczny, a nie maksymalizuje zysk. Z drugiej strony, interes społeczny w stosunku do spółek nie powinien się artykułować w woli organu wykonawczego jednostki, tylko w aktach i dokumentach strategicznych – czyli w sposób sformalizowany, a nie dyskrecyjny.

Spółki komunalne nie są podmiotami samodzielnymi finansowo czy majątkowo. Choć nie istnieją w tym zakresie pełne dane, to samorządy zastępują poręczenia i gwarancje (udzielane na podstawie przepisów o finansach publicznych) umowami cywilnoprawnymi. A to oznacza, że zobowiązują się do

pokrywania strat (dokapitalizowania okresowego) spółek jako alternatywnego zabezpieczenia ich zobowiązań. Skala tego zjawiska nie jest znana i wymaga zbadania, jednak w przypadku niektórych JST, zwłaszcza wielkomiejskich, może prowadzić to do destabilizacji gospodarki finansowej tych miast.

### 3.2. Gospodarka przestrzenna

Procesy urbanizacyjne w Polsce w ostatnich dwudziestu latach odbiegają od standardów procesów urbanizacyjnych w innych państwach europejskich. Jest to efekt złego prawa o planowaniu przestrzennym, które nie jest dostosowane do wymogów gospodarki rynkowej, oraz niespójności systemowej administracyjnego prawa materialnego (w szczególności regulującego procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego) z przepisami regulującymi planowanie finansowe jednostek sektora publicznego [Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2007].

Decyzje przestrzenne, dzięki narzuconemu przez prawo europejskie standardowi, zaczynają w coraz większym stopniu być kształtowane względami ekologicznymi. Z kolei względy ekonomiczne, zwłaszcza w zakresie lokalizowania infrastruktury publicznej i przeznaczenia terenów pod funkcje mieszkaniowe i usługowe, nie odgrywają w planowaniu przestrzennym żadnej roli na każdym poziomie zarządzania terytorialnego – kraju, województwa i gminy. Mimo iż nauka polska wypracowała, co trzeba podkreślić, wiele stosowanych w przeszłości metod oceny ekonomicznej efektywności rozwiązań przestrzennych [Broniewski 1978, Malisz 1971, Kolipiński 1986], to – nie przesądzając w tym miejscu o możliwości wykorzystania akurat tych konkretnych metod – stwierdzić trzeba, że żadne prace zwiększające efektywność ekonomiczną inwestycji publicznych i prywatnych nie są systematycznie prowadzone w administracji publicznej. Nie stanowią też podstawy decyzji rozwojowych. Z kolei badania nad możliwościami adaptowania metod rozwijanych i stosowanych w krajach zachodnich, wskazują na niemożność ich użycia w Polsce, choćby ze względu na zasady budżetowania oraz pobierania i wydatkowania lokalnych środków podatkowych [Medda, Modelewska 2011, Nykiel 2012, s. 73-78].

Szczególne bariery w prowadzeniu efektywnej polityki przestrzennej wynikają z braku związków pomiędzy planowaniem przestrzennym a planowaniem finansowym. Określone przedsięwzięcia infrastrukturalne o charakterze publicznym w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w uchwalanych na ich podstawie planach miejscowych, a także w planach zagospodarowania przestrzennego województw, pozostają poza ustaleniami wieloletnich prognoz finansowych. Prawo nie wprowadza żadnych rygorów nakazujących samorządom przy podejmowaniu decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzeni uwzględniania możliwości finansowych sektora publicznego i zapotrzebowania społecznego. Z danych Ministerstwa Transportu, Gospodarki Morskiej i Budownictwa wynika, że w obowiązujących planach miejscowych przeznaczono łącznie ponad 1 214 945 ha terenów pod zabudowę jedno- i wielorodzinną, natomiast w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin wyznaczono 4 388 260 ha takich terenów, co już dziś (na podstawie planów) teoretycznie pozwala na osiedlenie na nich ok. 77 mln ludzi, a docelowo (biorąc pod uwagę tereny planowane w studiach) 316 mln [Kowalewski 2012]. Trzeba także zauważyć, że obok planów miejscowych, również decyzje o warunkach zabudowy wpływają na ciągle zwiększający się wzrost podaży terenów przeznaczonych pod inwestycje mieszkaniowe, w konsekwencji rodząc ogromną nadpodaż terenów potencjalnie budowlanych. Z orientacyjnych szacunków (zjawisk tych nie monitoruje się bowiem regularnie) wynika, że w 2010 r., porównując jedynie dane dotyczące zaplanowanych w miejscowych planach terenów pod budownictwo mieszkaniowe z obrotami na rynku działek budowlanych, spodziewany czas sprzedaży obecnie zaplanowanych zasobów pod budownictwo mieszkaniowe wynosiłby ponad 900 lat [Koziński 2012, s. 10].

#### Złe prawo jest źródłem nieefektywnego zagospodarowania przestrzennego

#### Brakuje związku między planowaniem przestrzennym i planowaniem finansowym

### **Planowanie przestrzenne służy przede wszystkim celom spekulacyjnym a nie rozwojowi**

Te dane zestawione z prognozą demograficzną GUS na najbliższe lata oraz ze zobowiązaniami nałożonymi uchwalonymi planami miejscowymi na podmioty publiczne w zakresie kosztów finansowych wybudowania odpowiedniej infrastruktury publicznej ukazują pozorność rozwojowych funkcji aktów planistycznych gmin. Trzeba bowiem pamiętać, że w świetle wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>7</sup>, stanowiących także dyrektywy wykładni dla sądów polskich<sup>8</sup>, gminy są zobowiązane do poniesienia z tego tytułu wydatków odszkodowawczych, które według szacunków mogą powodować roszczenia podmiotów prywatnych sięgające dziesiątków miliardów złotych<sup>9</sup>. Uprawiona jest zatem teza, że działania administracji publicznej w zakresie planowania przestrzennego służą przede wszystkim celom spekulacyjnym podmiotów prywatnych, a nie celom rozwojowym.

Samorząd terytorialny nie ma żadnych realnych możliwości prowadzenia efektywnej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Podstawowe instrumenty sterowania tą polityką (na poziomie krajowym – koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, na poziomie samorządu województwa – plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a na poziomie gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), z mocy prawa, nie mają żadnego realnego znaczenia dla przygotowania i realizacji w określonym czasie i na określonej przestrzeni podstawowych inwestycji publicznych przez administracje: regionalne i centralną, często także i lokalne. Dzieje się tak, ponieważ podstawowe elementy infrastruktury publicznej, warunkujące rozwój osadniczy, powstają poza systemem aktów planistycznych. Są realizowane na podstawie przepisów szczególnych, wyłączających zasady określone przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w drodze specjalnego instrumentu, jakim są decyzje lokalizacyjne. W odniesieniu do nich „ustalenia” wymienionych aktów planistycznych mają charakter „rejestrujący”, a nie władczy.

### **3.3. Pomoc społeczna i oświata**

Narastające, niekorzystne tendencje demograficzne, zwłaszcza starzenie się społeczeństwa, wyznaczają konieczność zmian w zakresie pomocy społecznej i oświaty. I jeżeli nie zostaną dokonane znaczące zmiany systemowe, to JST będą coraz więcej łożyć na te dwie dziedziny usług. A już dzisiaj na wykonywanie tych zadań przeznaczają ponad 41 proc. wydatków rocznie (pomoc społeczna – 12,1 proc., oświata i wychowanie – 29,2 proc.), przy czym udział wydatków w innych działach waha się od 0,1 do 5 proc. (oprócz transportu publicznego, na który JST przeznaczają łącznie 18 proc. swoich wydatków). Podstawowe zadania we wskazanych dziedzinach są realizowane przede wszystkim przez gminy i powiaty. W zakresie pomocy społecznej główne wydatki stanowią świadczenia społeczne (w gminach ok. 77,5 proc., w powiatach 13,5 proc.) oraz wynagrodzenia pracowników (10,3 proc. – gminy, 37,5 proc. – powiaty). Natomiast jeśli idzie o oświatę i wychowanie, gros wydatków to wynagrodzenia nauczycieli oraz pochodne (64,6 proc. wydatków oświatowych w gminach i 66 proc. w powiatach) [Sprawozdania 1999–2011].

Wykonywanie przez samorząd terytorialny zadań z zakresu pomocy społecznej oraz oświaty i wychowania jest w wysokim stopniu zunifikowane. Tymczasem inaczej powinniśmy traktować te działania na terenach wiejskich, a inaczej – miejskich. W pomocy społecznej coraz większym problemem jest zapotrzebowanie na świadczenia opiekuńcze. W miastach widoczny staje się szczególnie problem bezdomności. Staje się on coraz poważniejszy pomimo istnienia dość dużych zasobów komunalnych, pod-

7 Np. Wyrok ETPC z 6.11.2007 w sprawie Bugajny i inni v. Polska (nr skargi 22531/05), Wyrok ETPC z 6.12.2007 Skrzyński v. Polska (nr skargi 38672/02).

8 Np. Wyrok NSA z 29.12.2009, I OSK 349/09, LEX nr 595350.

9 W tym obszarze administracja publiczna nie prowadzi żadnych statystyk i analiz, co powoduje, że skala tych procesów odszkodowawczych, zarówno przestrzenna, jak i finansowa, jest trudna do oszacowania. Próbę taką podjęli Andrzej Olbrysz, Jacek Koziński. Na podstawie badań cząstkowych oszacowali oni skalę możliwych roszczeń odszkodowawczych na ok. 130 mld zł [Olbrysz, Koziński 2011].

legających stopniowej, ale sukcesywnej prywatyzacji. Z zasobów komunalnych nie korzystają bowiem najbiedniejsi i najbardziej potrzebujący. Często zasoby te są udostępniane osobom, które stać na pozyskanie mieszkania na rynku. Jednocześnie nie jest znana skala potrzeb mieszkaniowych ludzi ubogich. Szczególnym problemem obszarów miejskich jest zapewnienie wsparcia młodym rodzinom. Istniejący system świadczeń społecznych, na co wskazują badania prowadzone przez ośrodki niezależne, nie prowadzi do usamodzielniania się odbiorców tych świadczeń i osiągnięcia przez nich trwałego zatrudnienia [Raport o stanie miast 2010, Błędowski 2010].

Oświata to z punktu widzenia rozwoju najważniejsza dziedzina funkcjonowania JST. Nie mają one co prawda wpływu na programy nauczania, ale na formy i klimat aktywności szkolnej już tak. Mogą wymuszać projektową i wspólnotową orientację edukacyjną w miejsce indywidualistycznej. Samorząd odpowiada w szczególności za infrastrukturę oświatową. Jak dosyć zgodnie potwierdzają to różne badania, w tej sferze nastąpił zdecydowany postęp: budynki szkolne, towarzyszące im obiekty i urządzenia sportowe, wyposażenie techniczne szkół, to wszystko obszary sukcesu.

System kształcenia, przygotowania do wykonywania zawodu oraz motywacji finansowej opartej na stopniach awansu zawodowego demoralizuje i powoduje, że nauczyciele nie czują się odpowiedzialni za wspólnotę. Jednocześnie obowiązujące rozwiązania utrudniają młodym nauczycielom dostęp do szkolnictwa. Dyrektor przestaje być osobą kreującą szkołę jako wspólnotę rodziców i nauczycieli skoncentrowanych na edukacji i wychowaniu dzieci, a coraz bardziej jest biurokratą. Zbyt sztywno określone zostały formy organizacyjne prowadzenia szkoły, które nie pozwalają na wykorzystanie zarówno potencjału infrastrukturalnego placówek, jak i ludzkiej aktywności na rzecz budowania społeczności obywatelskich, co ma ogromne znaczenie na obszarach wiejskich. Na obszarach miejskich szczególnym problemem jest natomiast optymalizacja sieci szkół oraz rozbudowa form pomocy w zakresie opieki nad dzieckiem rodziców pracujących [Herczyński 2012].

W szkołach miejskich gwałtownie wzrasta międzyszkolne zróżnicowanie wyników nauczania. W odniesieniu do gimnazjów w miastach powyżej 100 tys. wskaźnik ten wzrósł w ostatniej dekadzie blisko trzykrotnie (!). Podobną tendencję obserwujemy także w odniesieniu do szkół podstawowych i miejscowości od 20 do 100 tys. mieszkańców. Zjawisko to nie tylko wpływa na utrwalanie nierówności społecznych, ale grozi również gettoizacją obszarów miejskich. Samorządy nie mają ani instrumentów nadzoru, ani wystarczających środków, aby przeciwdziałać temu zjawisku.

Szkoła na terenach wiejskich pełni inną rolę niż w miastach. We wsiach jest to często jedyna infrastruktura publiczna. Szkoła łączy w sobie funkcje ośrodka edukacyjnego, kultury, sportu, pomocy społecznej czy profilaktyki zdrowotnej. Problem likwidacji sieci wiejskich szkół podstawowych jest poważny. Tradycyjnie, obok edukacji, pełnią one bowiem rolę ośrodków rozwoju wsi. Ich rola staje się szczególnie istotna w sytuacji, gdy zanikają instytucje kultury, w tym zmniejsza się liczba filii bibliotek gminnych. Alternatywą jest zmiana finansowania małych szkół wiejskich i wyznaczanie im szerszej roli niż tylko edukacyjna. Przekształcanie szkół wiejskich w kierunku wielofunkcyjnych centrów rozwoju lokalnego pozwoli nie tylko szkoły te zachować, ale i uczynić z nich ogniwo formowania kapitału społecznego na wsi [Tołwińska-Królikowska 2011].

Ekonomizacja działania takich szkół może polegać na przygotowywaniu nauczycieli do nauczania większej liczby przedmiotów, co pozwoliłoby zatrudniać w mało licznych szkołach tylko kilku nauczy-

## **Infrastruktura edukacyjna jest obszarem oczywistego sukcesu JST**

## **Wzrastające międzyszkolne zróżnicowanie wyników edukacji prowadzi do utrwalania nierówności społecznych**

## **Nierozwiązany pozostaje poważny problem likwidacji małych szkół wiejskich**

cieli. Takie rozwiązanie jest praktykowane w większości państw europejskich, a osiągająca najwyższe wyniki kształcenia w badaniach PISA Finlandia jest tego najlepszym przykładem. Małym szkołom wiejskim można również powierzać rolę ośrodków edukacji przez całe życie oraz rozwoju społeczności lokalnej. A uspołecznienie takiej szkoły oznacza, że mogłoby ją prowadzić lokalne stowarzyszenia. Wówczas szkoła będzie tańsza z powodu zatrudnienia nauczycieli na podstawie Kodeksu Pracy oraz włączenia się rodziców w prace na jej terenie i na jej rzecz, czy też ze względu na możliwości pozyskiwania dodatkowych środków przez stowarzyszenie. Stowarzyszenia powinny być wspierane przez powiaty – w zakresie doradztwa i szkoleń oraz przez gminy – realizujące programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz inne instytucje publiczne.

Przeszkodą w rozwiązaniu problemu zachowania szkół wiejskich są niesprawiedliwe zasady finansowania ze środków publicznych jednostek niepublicznej oświaty. Niepubliczne szkoły dotuje samorząd; wysokość dotacji bazuje wprawdzie na kwocie otrzymywanej przez samorząd subwencji oświatowej na ucznia szkoły danego typu, jednak dotacja należy się na każdego ucznia takiej szkoły, a nie tylko na ucznia, który został zgłoszony w roku ubiegłym do Systemu Informacji Oświatowej. W efekcie samorząd musi wypłacać dotację na ucznia faktycznego, czyli w kwocie wyższej niż otrzymywana subwencja oświatowa na szkołę danego typu.

Jeszcze gorzej przedstawia się sytuacja dotowania przedszkoli. Na pomoc dla prywatnych przedszkoli gmina nie otrzymuje żadnych środków z budżetu państwa, ale musi płacić dotacje na poziomie wydatków bieżących, jak w przedszkolach gminnych. Im wyższe wydatki bieżące na przedszkola gminne, bo np. zwiększone o środki celowe dla gminy z UE lub z MEN, tym wyższa dotacja dla przedszkoli prywatnych. W ten sposób kosztem JST państwo urzeczywistnia realizację zasady z art. 70 ust. 3 Konstytucji, stanowiącą, że władze publiczne uczestniczą w finansowaniu oświaty niepublicznej.

### 3.4. Rynek pracy

Współczesny rynek pracy podlega nieustannym i coraz szybszym przeobrażeniom. Zmiany te, oprócz strony popytowej (pracodawcy) i podażowej (pracownicy), dotyczą także polityki rynku pracy. W klasycznym rozumieniu przewidywała ona wyłączną aktywność państwa, głównie na poziomie centralnym. Procesy decentralizacji władzy publicznej spowodowały, że państwo część swoich prerogatyw i działań zaczęło przesuwac na poziom regionalny i lokalny, wyposażając w stosowne kompetencje władze samorządowe. Równocześnie rozpoczął się proces poszukiwania innych partnerów, którzy mogliby wspomóc władze centralne i samorządowe w realizacji skutecznej polityki rynku pracy – między innymi agencjami zatrudnienia, instytucjami szkoleniowymi, dialogu społecznego czy partnerstwa lokalnego. Część z nich jest związana z sektorem publicznym, jednak część ma zakorzenienie społeczne i prywatne.

#### **JST nie mają wystarczających instrumentów oddziaływania na lokalny i regionalny rynek pracy**

Polski model publicznych służb zatrudnienia jest mieszany i rozproszony między jednostkami administracji rządowej oraz samorządowej. Samorządy mają kompetencje umożliwiające im kreowanie działań uwzględniających regionalne i lokalne potrzeby. Podstawowym problemem jest jednak zapewnienie właściwej koordynacji działań instytucji rządowych i samorządowych, jak również współdziałanie w obrębie JST (tego samego i różnego poziomu).

Sytuacja panująca na poszczególnych regionalnych i lokalnych rynkach pracy jest zróżnicowana. Świadczyć o tym mogą dane pokazujące bezrobocie rejestrowane (według stanu na koniec 2011 r.):

- najniższą stopą bezrobocia charakteryzowało się województwo wielkopolskie (9,2 proc.), zaś najwyższą – województwo warmińsko-mazurskie (20,1 proc.). Z kolei na poziomie powiatowym najniższą wartość tego wskaźnika odnotowano w m. Poznań oraz powiecie poznańskim (3,7 proc.), natomiast najwyższą – w powiecie szydłowieckim (37,2 proc.);
- udział kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych wynosił od 48,1 proc. w województwie podlaskim do 58,1 proc. w województwie wielkopolskim;
- odsetek bezrobotnych zamieszkałych na wsi był najwyższy w województwie podkarpackim (62,4 proc.), zaś najniższy – w województwie śląskim (21,8 proc.);
- najwyższy odsetek długotrwale bezrobotnych odnotowano w województwie podkarpackim (56,9 proc.), a najniższy – w województwie wielkopolskim (43,2 proc.).

Powyższe dane (jak również wskaźniki dotyczące aktywności ekonomicznej, poziomu i struktury zatrudnienia itp.) wyraźnie pokazują, że władze samorządowe różnych jednostek terytorialnych funkcjonują w odmiennym środowisku gospodarczo-społecznym i w związku z tym muszą borykać się ze specyficznymi wyzwaniami. To powoduje, że nawet najlepsze rozwiązania ustawowe nie będą w stanie stworzyć narzędzi efektywnych w każdym województwie, powiecie czy gminie. Oznacza to zatem konieczność wypracowania w ramach każdej JST metody kreowania własnych działań.

Możliwości aktywnego oddziaływania przez samorządy na sytuację na rynkach pracy są także częściowo pochodną liczby pracowników zatrudnionych w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy. Szczególnie interesująca jest informacja o liczbie bezrobotnych przypadających na jednego pracownika PUP. Najwyższe wartości tego wskaźnika odnotowano w województwie mazowieckim – 117, natomiast najkorzystniejsza sytuacja występowała w województwie śląskim – 84 bezrobotnych na jednego pracownika PUP. Rozpiętości na poziomie powiatowym są zdecydowanie większe: w Jaworznie – 38, natomiast w Nowym Targu aż 187.

Szybkie i coraz mniej przewidywalne przeobrażenia rynku pracy powodują pojawianie się nowych podmiotów (np. organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej), które działają przy wsparciu ze strony JST (ale i często autonomicznie względem nich). Trzeba także zaznaczyć, że wśród „tradycyjnych” aktorów rynku pracy (publiczne służby zatrudnienia, związki zawodowe, organizacje pracodawców) z jednej strony postępuje autonomizacja i heterogenizacja programowa i instrumentalna, z drugiej zaś dochodzi do zacierania się tradycyjnie rozumianych odmienności instytucjonalnych, powinności i zasobów. Dochodzi do zastąpienia dotychczasowych ortodoksyjnych i binarnych relacji między tymi aktorami interakcjami komplementarnymi. Z tego powodu niezwykle istotna jest inicjująca i koordynująca (lecz nie władcza) funkcja JST w ramach powstających sieci (o formalnym i nieformalnym charakterze) podmiotów współpracujących na rzecz poprawy sytuacji na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

### **Brakuje partnerstwa publiczno-społeczno-prywatnego w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej**

Ale samorządy muszą też pokonać inne bariery. Często nie współpracują ze sobą powiatowe urzędy pracy i placówki pomocy socjalnej, chociaż realizują podobne projekty czy zadania (w tym w ramach PO KL), przeznaczone dla podobnego kręgu osób. Próby wypracowania i wdrażania modelowych rozwiązań wzmacniających potencjał kooperacyjny tych instytucji napotykają na ich opór. Nie bez znaczenia jest w tym przypadku to, że podstawowe jednostki sfery opieki społecznej (OPS) funkcjonują na poziomie samorządu gminnego, natomiast w przypadku instytucji rynku pracy (PUP) jest to poziom powiatowy.



Kolejnym ograniczeniem efektywności działań jest słaba i często incydentalna współpraca władz samorządowych, przede wszystkim urzędów pracy, z pracodawcami. Należy docenić intensywne działania władz samorządowych związane z przyciąganiem inwestorów i kreowaniem nowych miejsc pracy (między innymi poprzez tworzenie odpowiedniej bazy infrastrukturalnej) oraz wspieranie przedsiębiorczości. Jednak ciągle niewystarczające jest zaangażowanie pracodawców w wymianę informacji o rynku pracy, przez co istotnie zmniejsza się efektywność funkcjonowania urzędów pracy.

## **Słaby jest związek między ofertą edukacyjną i rynkiem pracy**

W niektórych JST nie ma spójności pomiędzy edukacją a potrzebami lokalnych rynków pracy. Przez to pojawiają się problemy z planowaniem kierunków i zakresu kształcenia na różnych poziomach edukacji, gdyż nie uwzględniają one specyficznego profilu gospodarczego danej jednostki terytorialnej oraz zapotrzebowania pracodawców na konkretne kompetencje przyszłych pracowników.

Duży potencjał, ciągle niewykorzystany, tkwi w regionalnych obserwatoriach terytorialnych (w tym obserwatoriach rynku pracy), które powinny być kluczowym ośrodkiem wspierającym władze regionalne w monitorowaniu i ocenie interwencji publicznych ukierunkowanych na rozwój rynku pracy.

Zdecydowanie zbyt słabo są wykorzystywane przez JST instytucje partnerstwa lokalnego. Są one skuteczną metodą synergicznego wykorzystywania potencjału różnych instytucji mogących wspierać aktywizację zawodową lokalnych społeczności: urzędów pracy, władz lokalnych, ośrodków pomocy społecznej, organizacji pozarządowych, lokalnego biznesu (w tym przedsiębiorców społecznych), placówek edukacyjnych i ośrodków szkoleniowych, agencji zatrudnienia, izb gospodarczych, gminnych centrów informacji, ośrodków wspierania przedsiębiorczości, związków zawodowych, lokalnych mediów, akademickich biur kariery, szkolnych ośrodków kariery i wielu innych. Władze JST powinny przełamać nieufność wobec współpracy z tymi partnerami i w większym stopniu korzystać z uprawnień, które daje ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Marszałek województwa lub starosta mogą bowiem, w ramach środków określonych w budżecie samorządu, zlecić realizację usług rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizacja szkoleń) różnym podmiotom, np. organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy. Tymczasem w urzędach pracy (jak i samych władzach samorządowych) istnieje duży opór wobec stosowania tej możliwości, wynikający między innymi z obawy o utratę części wykonywanych dotychczas zadań. Dlatego potrzebne jest ocenianie urzędów pracy za efektywne znajdowanie zatrudnienia bezrobotnym.

Samorządy mogą też współpracować z partnerami społecznymi, wykorzystując instytucje dialogu społecznego. Niestety, wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia (jako organy opiniotwórczo-doradcze odpowiednio: marszałka województwa i starosty), mimo iż zapewniają reprezentację różnych interesariuszy rynku pracy, nie wykorzystują w pełni możliwości wynikających z kojarzenia różnych optyk, interesów i sposobów rozwiązywania problemów.

Z punktu widzenia finansowania zadań publicznych związanych z promocją zatrudnienia, łagodzeniem skutków bezrobocia oraz aktywizacją zawodową, należy podkreślić, że mimo iż większość tych zadań jest realizowana przez samorządowe jednostki organizacyjne, to źródłem ich pokrycia są środki Funduszu Pracy, pozostające w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy. Taka sytuacja ogranicza samodzielność działań JST w obszarze rynku pracy [Frączek 2012].

### 3.5. Ochrona zdrowia

W reformie ochrony zdrowia przypisano JST odpowiedzialność za zapewnienie mieszkańcom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Samorządowe narzędzia do prowadzenia polityki zdrowotnej w stosunku do odpowiedzialności są nad wyraz skromne. Finansowanie świadczeń znalazło się w gestii Narodowego Funduszu Zdrowia, na którego decyzje samorząd wpływu nie ma. Jednostki samorządowe stały się organami założycielskimi dla usamodzielnionych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPOZ), ale w ramach swoich uprawnień mają ograniczone możliwości wpływu na ich funkcjonowanie. SPOZ są formalnie samodzielne, ale konsekwencje niesprawnego ich funkcjonowania spadają na samorząd.

Zważywszy, że ani JST, ani powierzone im zakłady, nie miały – gdy zaczęto zmieniać system opieki zdrowotnej – kadr przygotowanych do działania w nowych warunkach, nie można było oczekiwać szybkich i spektakularnych efektów. Najłatwiejsze okazało się zadanie gmin, które przejęły pieczę nad podstawową opieką zdrowotną. Stosunkowo szczodry i prosty sposób finansowania usług przez NFZ (kapitacyjny ryczałt na każdego objętego podstawową opieką pacjenta), a także intensywne wsparcie materialne gmin i edukacyjne ze strony państwa (przygotowanie lekarzy rodzinnych) sprawiły, że na rynku pojawili się konkurujący ze sobą świadczeniodawcy i dzisiaj system podstawowej opieki zdrowotnej (lecznictwo ambulatoryjne) funkcjonuje relatywnie najlepiej. Obsługiwany jest w większości przez podmioty prywatne (w tym sprywatyzowane), nie budząc istotnych zastrzeżeń pacjentów ani nie nastęrczając wielu problemów gminom.

Najtrudniejsze zadanie stanęło przed powiatami, które odpowiadają za szpitale pierwszego poziomu referencyjnego. System finansowania polegający na kontraktowaniu limitowanych usług medycznych po negocjacjach między NFZ a poszczególnymi świadczeniodawcami, zróżnicowana opłacalność poszczególnych procedur, konieczność inwestowania w nowe wyposażenie, zmiany dotyczące refundacji leków, presja płacowa personelu, niestabilność finansowa NFZ związana z wahaniami koniunktury gospodarczej, deficyt profesjonalnego zarządzania, polityczna blokada przekształceń własnościowych szpitali i skąpe możliwości powiatowego budżetu – wszystko to wywołało syndrom, któremu samorząd powiatowy nie był w stanie sprostać. Lepiej, choć nie bez trudu, że szpitalami radzą sobie miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe – dzięki większemu potencjałowi instytucjonalnemu i finansowemu.

Mimo intensywnych zabiegów rządu (oddłużanie i wspieranie restrukturyzacji SPZOZ) i JST, na przestrzeni lat 2003–2012 ok. 60 proc. szpitali nie było w stanie uzyskać rentowności i zmniejszyć zadłużenia utrzymującego się w skali kraju łącznie na poziomie rzędu 10 mld zł. Stopień aktualnego zaangażowania poszczególnych rodzajów JST we wspieranie systemu ochrony zdrowia ilustruje udział wydatków na ochronę zdrowia w strukturze wydatków tych jednostek (dane z 2010 r.): gminy ogółem – 0,7 proc., gminy wiejskie – 0,6, powiaty – 5,9 proc., miasta na prawach powiatu – 1,8 proc., województwa samorządowe – 6,2 proc.

Niepewne pozostaje to, czy systemowa korekta reformy uchwalona w latach 2009–2011 r., a realizowana od początku 2012 r., stwarza szansę na podniesienie sprawności ekonomicznej szpitali (poprzez ich przekształcenia w spółki z udziałem samorządu) i poprawę jakości zarządzania. Zachętę do przekształceń stanowi refundacja części zadłużenia z budżetu państwa. Droga do osiągnięcia celu, tj. większej dostępności, wyższej skuteczności medycznej i efektywności społeczno-ekonomicznej świadczeń

**Nader skromne w stosunku do zakresu odpowiedzialności są instrumenty prowadzenia polityki zdrowotnej**

**JST nieźle sobie radzą w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej**

**Szpitale powiatowe są najsłabszym ogniwem**

## **Pozostaje pytanie o docelową rolę samorządu w ochronie zdrowia**

opieki zdrowotnej, nie jest jednak prosta ani pewna. Konieczne staje się: pełne wprowadzenie informatycznych narzędzi kontroli i zarządzania systemem, uproszczenie rozliczeń pomiędzy płatnikiem a świadczeniodawcami, zmiana sposobu zasilania finansowego NFZ (bez pośrednictwa ZUS), demonopolizacja źródeł finansowania (rozwój systemu dobrowolnych ubezpieczeń), optymalizacja sieci szpitali. Działania te leżą wprawdzie poza zasięgiem kompetencji samorządu, jednakże wydaje się, że w jego interesie leży zbiorowy udział w debacie i działaniach zorientowanych na naprawę systemu opieki zdrowotnej.

### **3.6. Kultura**

JST sprawują mecenat nad działalnością kulturalną, polegający na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. W tym zakresie działają w oparciu o ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym JST o charakterze obowiązkowym. Zadanie to w przeważającym zakresie jest realizowane poprzez sprawowanie funkcji organizatora dla samorządowych instytucji kultury.

## **JST w obszarze kultury zajmują się głównie podległymi im instytucjami**

Choć rola JST, poza obowiązkiem prowadzenia bibliotek, nie musi ograniczać się do prowadzenia instytucji kultury, a organy władzy samorządowej mają kompetencje w zakresie wspierania działań z obszaru kultury podejmowanych przez różne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, to jednak większość środków finansowych przeznaczanych przez JST „na kulturę” jest wydatkowana jest na utrzymanie własnych instytucji.

## **Polityka kulturalna nie potrafi kojarzyć działań rządowych i samorządowych**

Brakuje polityki rozwoju samorządowych instytucji kultury zharmonizowanej z polityką rozwoju instytucji narodowych. Działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – pomimo powołania do życia nowych instytucji narodowych, które mają pełnić centrów metodycznych i ośrodków wsparcia dla poszczególnych sektorów kultury i sztuki (takich jak, między innymi, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Narodowy Instytut Audiowizualny czy Instytut Muzyki i Tańca) oraz prowadzenia programów rozwojowych (np. program Biblioteka+) – noszą znamiona zabiegów doraźnych, będących w większym stopniu reakcją na narastające frustracje poszczególnych środowisk niż efektem analizy przemian, potrzeb i możliwości. Sprawia to, że podejmowane wysiłki (poza chwalebnyymi wyjątkami, jak wspomniany wyżej program Biblioteka+, który wspomagany działalnością Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego przynosi bardzo korzystne zmiany) nie powodują istotnej i oczekiwanej zmiany.

Na poziomie lokalnym kluczowe są dwa typy instytucji kultury: gminne domy kultury oraz biblioteki. Tworzą one podstawową sieć instytucji „pierwszego kontaktu”, zapewniających możliwość uczestnictwa w kulturze, transferu wiedzy, animacji życia lokalnego oraz budowania kapitału społecznego.

Biblioteki, dzięki utrzymaniu oraz wprowadzaniu nowych, im dedykowanych narzędzi (takich jak: odrębna ustawa, własne kierunki szkolenia kadr bibliotecznych, system wsparcia rozwoju i monitoringu jakości oraz programy edukacyjne), dysponują zapleczem wspierającym ich funkcjonowanie i rozwój sieci bibliotecznej. Domy kultury nie zostały objęte analogicznym systemem. efekcie, jako zespół instytucji kultury, wpadły w dryf rozwojowy. W wielu miejscach brakuje pomysłu na ich funkcjonowanie (innych niż inwestycja w infrastrukturę, w tym szczególnie z udziałem środków unijnych). Funkcjonują one w oparciu o tzw. budżety historyczne (od kilku lat często regularnie pomniejszane),

są przekształcane w lokalne impresariaty, ośrodki sportu i rekreacji, centra rozwoju turystycznego czy promocji gminy lub ich działalność ogranicza się do minimum.

Dla instytucji kultury kluczową cezurą stało się powstanie w 1999 r. samorządowych powiatów i województw. Podział instytucji kultury, który się wówczas dokonał – pomiędzy gminy, powiaty (w najmniejszym zakresie) oraz województwa – miał w dużej mierze charakter arbitralny, został dokonany bez uzasadnienia merytorycznego oraz pozbawiony oparcia w jakimkolwiek dokumencie rangi państwowej, który precyzowałby jednoznacznie, czym są, jakie mają pełnić funkcje i na czym powinna polegać różnica między instytucjami należącymi do gminy, powiatu i województwa.

W stosunkowo najbardziej klarownej sytuacji znajdują się biblioteki i muzea. Te pierwsze, oprócz wyżej wymienionych przewag, charakteryzuje zupełnie ekskluzywny w porównaniu z innymi instytucjami ustawowy zapis o konieczności prowadzenia co najmniej jednej biblioteki publicznej przez gminę, ale także powiat i województwo. W przypadku bibliotek najbardziej czytelny (szczególnie w porównaniu z domami kultury) jest też zakres kompetencji i zadań w przełożeniu na szczeble organizacji samorządowej (np. pomoc instrukcyjno-metodyczna i szkoleniowa niesiona przez biblioteki wojewódzkie jest ustawowo gwarantowana bibliotekom niższego szczebla).

Wydaje się też, że muzea (szczególnie te zlokalizowane w dużych miastach) dość dobrze reagują na zmiany zachodzące na rynku usług kulturalnych, korzystając (powszechnie i najczęściej rozsawnie) z nowoczesnych technologii, podejmując komunikację w systemie używanym przez współczesnego odbiorcę i wpisując się tym samym w jego spectrum potrzeb. Z kolei, wobec dającej się zaobserwować w miastach „mody na muzea”, zdecydowanie w tyle pozostają muzea położone w małych miejscowościach (gminne i powiatowe). Mogłyby one – to jednak wymagałoby przeformatowania ich stylu pracy – nie tyle starać się o osiągnięcie rangi lokalnej atrakcji turystycznej (na co gminy nie tracą nadziei), ile raczej pełnić funkcję ośrodków dialogu z przeszłością i inkubatorów procesów tożsamościowych dla społeczności lokalnych.

W innej sytuacji znajdują się instytucje artystyczne. W ogromnej większości działające na obszarze wielkomiejskim zbliżają się do realizacji wymarzonej przez samorządy skuteczności finansowej, bo działają niemal w kategoriach przemysłów kultury. Adresując swoje działania nie tylko do mieszkańców, ale także turystów, często mają ambicje (aktywnie wspierane lub nawet stymulowane przez samorządy), aby współtworzyć lub co najmniej wspierać marki miejskie i stawać się ikonami miasta lub życia kulturalnego. Mając taki potencjał, i często z niego umiejętnie korzystając, stają się jednak zakładnikami ekonomizacji swojej działalności, co wywołuje bunt środowiska przeciwko postrzeganiu pracy artystycznej wyłącznie w kategoriach rynkowych (za przykład może posłużyć ostatnia kampania „Teatr nie jest produktem. Widz nie jest klientem”). Trudno zresztą w przypadku instytucji artystycznych o uogólnienia, bo wiele zależy od konkretnej strategii zarządczej ich kierownictw. Inna jest poza tym sytuacja teatrów (generalnie lepsza) niż instytucji muzycznych (generalnie gorsza).

Warto też zaznaczyć, że wzrastająca aktywność obywatelska w obszarze kultury i sztuki (dająca się zauważyć szczególnie w wielkich miastach), obejmująca zarówno podmioty trzeciego sektora, jak i działania całkowicie indywidualne, wręcz prywatne, powinna zostać zauważona i uwzględniona przez instytucje samorządowe. Być może to właśnie instytucje kultury powinny móc statutowo wspierać działalność słabszych organizacyjnie osób fizycznych i prawnych, tworząc swojego rodzaju klastry obiegów kultury, finansowane ze środków publicznych. Wymagałoby to jednak nowego zdefiniowania ich sposobu pracy i kultury organizacyjnej oraz przekazania właściwych kompetencji i środków ze strony samorządu [całość pkt 3.6. – Orlik 2012].

## **Podział na narodowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne instytucje kultury został przeprowadzony w sposób chaotyczny**

## **W wielkich miastach rośnie obywatelska aktywność kulturalna**

## Zbyt wolny jest postęp w zakresie samorządowej e-administracji

### 3.7. e-administracja i monitoring usług publicznych

Samorządy skoncentrowały się na trzech rodzajach działań, które pomagają im w budowaniu e-administracji. Pierwsze skoncentrowały się na wdrażaniu rozwiązań służących informowaniu obywateli (powszechne stało się zamieszczane elektronicznych katalogów usług urzędu). Działania drugiego rodzaju są związane z doskonaleniem wewnętrznych mechanizmów zarządzania urzędem poprzez

wprowadzanie systemów elektronicznego obiegu dokumentów (coraz większa liczba urzędów posługuje się tym narzędziem). Działania trzeciego typu wciąż są podejmowane relatywnie rzadko, a dotyczą budowania mechanizmów komunikacji między urzędem a obywatelem. Chodzi szczególnie o świadczenie usług administracyjnych drogą internetową – począwszy od składania wniosków uwierzytelnionych elektronicznie, poprzez dokonywanie opłat, a skończywszy na uzyskaniu decyzji administracyjnych.

Wiele nadziei wiązano z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 2005 r., regulującej między innymi funkcjonowanie elektronicznej platformy usług publicznych ePUAP. W dużej mierze nadzieje te nie zostały spełnione.

Lokata, którą zajmuje polska administracja publiczna w zakresie korzystania z narzędzi e-administracji sytuuje ją w połowie stawki państw UE. Problem jednak w tym, że większość z ocenianych i realizowanych usług to usługi innych instytucji niż administracja samorządowa (np. sprawy podatkowe, celne). Jeśli weźmiemy pod uwagę pełną dostępność 20 podstawowych usług, to zajmujemy 19 miejsce na 32 państwa europejskie ujęte w raporcie *Digitizing Public Services in Europe* [2010].

JST korzystają ze wsparcia eksperckiego, tzn. zamawiają ekspertyzy i posługują się opracowaniami przygotowywanymi na zlecenie korporacji samorządowych. Najczęściej jednak potrzebują takiego wsparcia tylko na potrzeby bieżących prac legislacyjnych. Nie odnosi się to niestety do kwestii ogólniejszych – o ustrojowym i strategicznym znaczeniu.

Powstaje coraz więcej organizacji i ośrodków analitycznych zajmujących się monitoringiem terytorialnym, np. w zakresie kultury. Jednak ich zasadniczą słabością jest niska jakość i niezbyt szeroki zakres przedmiotowy gromadzonych danych oraz brak wystarczających kompetencji analitycznych, w szczególności umiejętności opisu mechanizmów rozwojowych, w tym wpływu poszczególnych polityk publicznych. W rezultacie przydatność opracowywanych przez nie analiz i rekomendacji nie jest wysoka. Nie stanowią trwałego i silnego komponentu zarządzania publicznego na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego. Stan ten ma swoje źródło między innymi w niezadowalającym poziomie statystyki publicznej. Luki tej nie są w stanie wypełnić inicjatywy obywatelskie w rodzaju projektu „Moja Polis”. W dodatku wielość tych inicjatyw nie idzie w parze ze zdolnością do współdziałania w celu stworzenia efektywnego i użytecznego systemu analiz samorządowych (lokalnych i regionalnych). Jako przykład może posłużyć zestaw inicjatyw dotyczących monitoringu usług kulturalnych:

1. Cykl Raportów o stanie kultury opracowanych w 2009 r. na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podsumowujących zmiany, jakie dokonały się w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Raporty te były przedmiotem debat podczas Kongresu Kultury Polskiej w 2009 r.
2. Obserwatorium Żywej Kultury – inicjatywa Narodowego Centrum Kultury oraz Uniwersytetu Warszawskiego z kwietnia 2010 r. [Badania w kulturze 2010]. Koncepcja Obserwatorium została przygotowana z myślą o stworzeniu systemu informacji o kulturze oraz wykreowaniu sieci regionalnych obserwatoriów kultury, które nie tylko będą „archiwami wiedzy”, ale także aktywnymi uczestnikami działań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem polityk kulturalnych państwa i samorządów.

3. Regionalne i lokalne obserwatoria kultury: Regionalne Obserwatorium Kultury w Poznaniu (Uniwersytet im. A. Mickiewicza), Małopolskie Obserwatorium Kultury (Małopolski Instytut Kultury), Regionalne Obserwatorium Kultury (Regionalny Ośrodek Kultury w Katowicach), Obserwatorium Kultury (Instytut Kultury Miejskiej w Gdańsku).
4. System Analiz Samorządowych – powstały w 1996 r. i koordynowany przez Związek Miast Polskich system monitoringu usług poprzez ankietyzację; gromadzi dane dotyczące wybranych sektorów usług świadczonych przez samorzady.
5. „Moja Polisz” – projekt stowarzyszenia Klon/Jawor, którego celem jest stworzenie ogólnodostępnego serwisu internetowego dostarczającego różnego rodzaju danych (w tym statystycznych) o poszczególnych terytoriach i społecznościach lokalnych.
6. Raporty i analizy sporządzane na zlecenie Ministerstwa Kultury, samorządów województwa, instytucji kultury, ośrodków naukowych, badawczych i eksperckich. Opracowania te cechuje zróżnicowana metodologia, zakres i źródła wykorzystywanych danych oraz brak cykliczności.

Najważniejsze wnioski, jakie wynikają z oceny przedsięwzięć z zakresu monitoringu kultury (a w podobny sposób są przecież monitorowane również inne rodzaje usług), to:

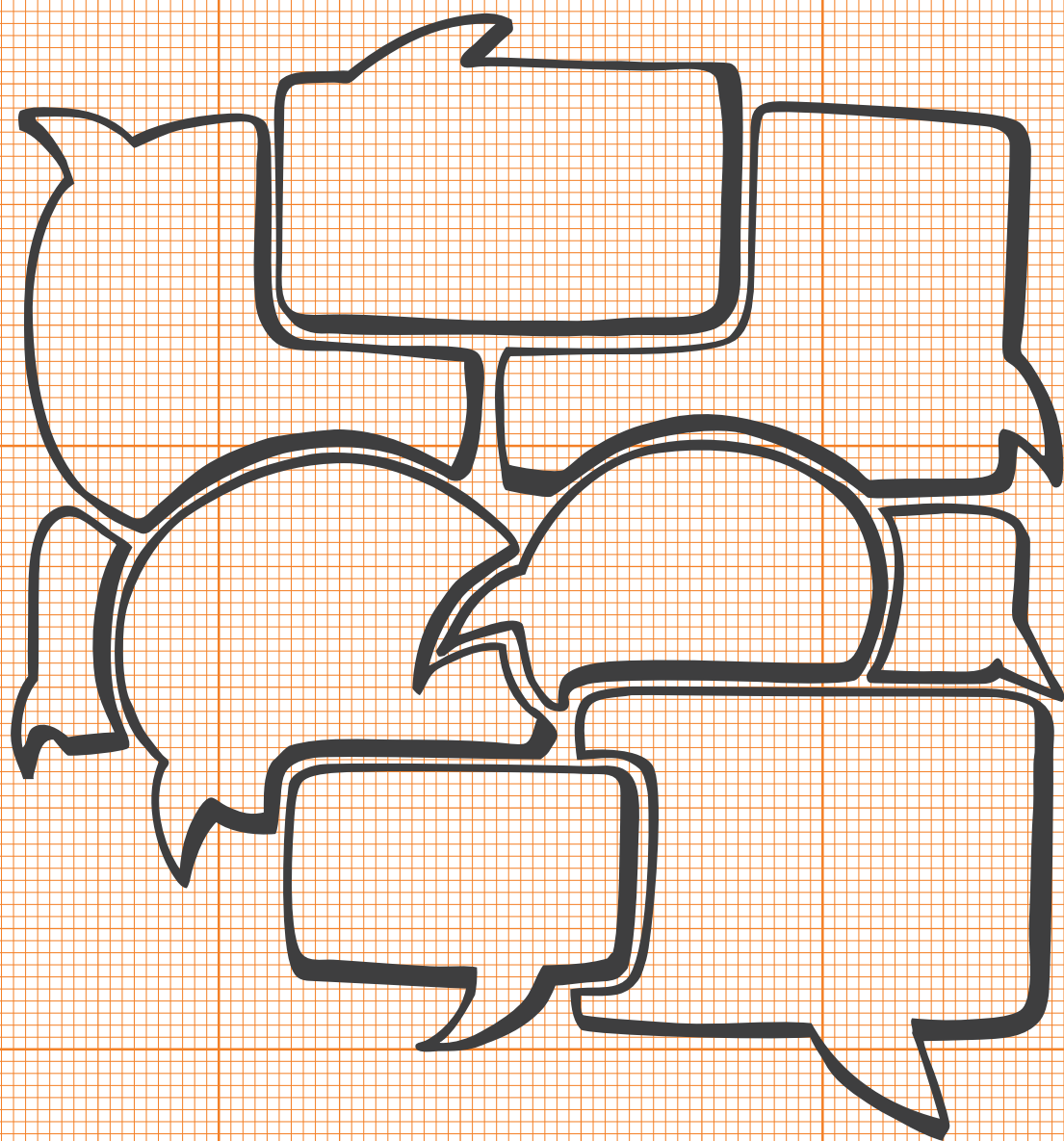
1. Poważne wątpliwości budzi celowość realizacji projektów badawczych dotyczących monitorowania usług, które uwzględniają wyłącznie dane pozyskiwane z systemu statystyki publicznej.
2. Projekty z zakresu monitorowania usług, wdrażane przez korporacje samorządowe, organizacje pozarządowe czy szkoły wyższe, służą ogólnym celom badawczym i artykulacji interesów środowisk realizujących takie projekty wobec administracji centralnej. Nikła jest użyteczność takich projektów dla programowania i prowadzenia polityk publicznych.
3. Z reguły są to działania nietrwałe i nieciągłe. Są uzależnione od zewnętrznych publicznych źródeł finansowania. Ich efektywność kosztowa jest niska, z racji tego, że są to liczne, kosztowne i niepowiązane ze sobą projekty badawcze, najczęściej oparte na ankietowej metodzie gromadzenia danych, w sumie o nikłej wartości poznawczej.
4. Nawet jeżeli powstają raporty z monitorowania usług publicznych, to są one rzadko wykorzystywane do podniesienia jakości tych usług. Obyczaj ignorowania opracowań analitycznych i projekcyjnych mocno zakorzenił się w postawach decydentów.

Reasumując, realizacja licznych, ale pojedynczych projektów z zakresu monitorowania jakichkolwiek usług jest marnotrawstwem pieniędzy publicznych, choć niektóre z takich projektów są na tyle wartościowe, że mogą stanowić zaczyn dla tworzenia rozwiązań systemowych. Z badań efektywności świadczenia usług publicznych w powiatach dolnośląskich wynika, że rozpiętość w kosztach jednostkowych świadczenia zestandaryzowanych usług administracyjnych w 2008 r. była aż dziewięciokrotna [Kachniarz 2012, s. 222]. Potwierdza to potrzebę zbudowania publicznego systemu monitorowania usług, stanowiącego część systemu monitorowania rozwoju. Dopóki nie powstanie prawdziwy system monitorowania usług, wszelkie reformy administracji publicznej będą podejmowane nie na podstawie racjonalnych przesłanek, ale intuicji oraz politycznego nacisku i przetargu. Kluczowa rola w procesie budowania tego systemu przypada Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

**Nie mamy systemu monitorowania i ewaluacji wykonywania usług publicznych**

**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**



# DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ ROZWOJU

## 4.1. Funkcja rozwojowa państwa i jej słabości

Efektywne wypełnianie przez państwo funkcji rozwojowej jest warunkowane między innymi przez: skuteczne przywództwo polityczne, umiejętność budowania strategicznej agendy działań publicznych, zdolność do mobilizowania zasobów koniecznych do realizacji zadań oraz stwarzania możliwości do systemowego i organizacyjnego uczenia się. Wszystkie elementy pokazują zdolność struktur państwa do twórczej adaptacji przeobrażeń zachodzących w jego wnętrzu, jak i występujących w jego otoczeniu. Państwo pozbawione tej esencjonalnej zdolności to byt słaby, dryfujący od centrów koncentracji procesów rozwojowych w kierunku peryferii, co grozi stagnacją i ograniczaniem podmiotowości w stosunkach międzynarodowych.

Nowocześnie rozumiany rozwój opisują następujące tezy:

1. W cywilizacji informacyjnej (poprzemysłowej) nie ma sensu rozdzielanie rozwoju gospodarczego i społecznego. Nie chodzi już tylko o to, aby dostrzec, że jeden wpływa na drugi. Sedno w tym, aby przyjąć, że jeden jest drugim: jeśli rozwój nie jest społeczny, to nie jest też gospodarczy – i odwrotnie.
2. Rozwój dokonuje się za sprawą przenikania i wzmacniania się tego, co ekonomiczne i społeczne, materialne i duchowe, twarde i miękkie.
3. Wpływu kultury na rozwój terytorialny (np. województwa czy miasta) nie należy sprowadzać do kwestii promocji i zewnętrznej atrakcyjności, czyli do zagadnienia przyciągania: inwestorów, kapitału turystów czy nowych rezydentów. O wiele ważniejsze dostrzeżenie jej znaczenia dla odkrywania, wykorzystywania, waloryzowania i pomnażania własnych zasobów.
4. Głównym kryterium rozwoju nie jest poziom czy dynamika tworzonego PKB, lecz szeroko ujmowana jakość życia mieszkańców.
5. Kluczem do zrozumienia istoty rozwoju jest kategoria „podtrzymywalności” (*sustainability*). W Polsce źle tłumaczymy i rozumiemy to pojęcie, dlatego też ważne jest, aby pokreślić, że mówimy nie o równowadze, ale o zmianie. Jeżeli w odniesieniu do równowagi rozwój ma mieć sensowną konotację, to idzie nie o równowagę, a równoważenie, nie o stałość, stabilizację, a stabilność.
6. Rozwój wynika z efektywnego wykorzystania różnych kapitałów – twardych i miękkich. Współcześnie rola tych drugich – czyli kapitału: ludzkiego, intelektualnego, społecznego i kulturowego – rośnie.
7. To oznacza, że oznacza, że większej wagi nabiera kapitał, który jest w ludziach i jest osadzony w relacjach społecznych (kapitały miękkie) w stosunku do kapitałów (twardych), którymi ludzie mogą i potrafią się posłużyć (np. kapitał finansowy).
8. Dziedzictwo jest zakumulowanym przez wcześniejsze pokolenia zasobem kapitałów.



9. Aby móc włączyć te zakumulowane kapitały w rozwój, niezbędna jest tożsamość, ale rozumiana jako podmiotowość. Rzecz nie tylko w tym, kim się jest, z czego się wyrasta i co się posiada, ale także w tym, do czego się dąży, co się chce osiągnąć.
10. Pożytkowanie dziedzictwa wymaga interpretacji i kreatywności, jest nie tylko jego poznawaniem i chronieniem, ale jego waloryzowaniem i uzupełnianiem. Rozwój to twórcze przeobrażenie własnego dziedzictwa.
11. Prawo do kultury to prawo do rozwoju i powinno być traktowane jako jedno z podstawowych, konstytucyjnych praw człowieka.
12. Z tego prawa może faktycznie skorzystać tylko jednostka lub zbiorowość autonomiczna i kreatywna. Tym samym, samo legislacyjne ustanowienie prawa do kultury jest zdecydowanie niewystarczające.
13. Nowoczesny rozwój to proces, w którym popyt generuje podaż (stąd znaczenie edukacji kulturalnej), ale też podaż tworzy popyt (stąd znaczenie wolnego Internetu).
14. Rozwój wiąże się ze zmianą technologiczną. Technologie jednak nie zapewniają rozwoju. Czasami mogą go blokować. Technologie jedynie umożliwiają rozwój, który dokonuje się za sprawą komunikacji i współdziałania wielu różnych podmiotów. Sieci koordynacji działań są społecznym interfejsem i katalizatorem rozwoju.
15. Dla rozwoju niezbędne są inteligentne sieci koordynacji działań zbiorowych, czyli takie, które pobudzają wiedzę społeczną.

Działanie zgodne z tymi tezami nie jest sprawą prostą. Wprost przeciwnie: to bardzo wymagające i nader rzadkie. Znacznie częstsze – niż przykłady wysokiej efektywności rozwojowej – są przykłady odwrotne. Przy czym praktycznie mamy do czynienia z kilkoma zasadniczymi przejawami niskiej efektywności rozwojowej: marnowaniem i niszczeniem zasobów oraz blokowaniem ich wykorzystania.

### **Państwo nie radzi sobie z prowadzeniem polityki rozwoju**

Nasze państwo nie radzi sobie zbyt dobrze z wypełnianiem funkcji rozwojowej. W konsekwencji prowadzona przez nie polityka w ograniczonym stopniu przyczynia się do rozwiązywania problemów o naturze strukturalnej oraz tworzenia strategicznych możliwości rozwojowych. Przyczyny tej coraz wyraźniej dostrzegalnej i coraz dotkliwiej odczuwalnej niesprawności rozwojowej uwidaczniają się poprzez trzy stanowiące syndrom cechy: (1) pasywne przywództwo polityczne; (2) proceduralno-ekstensywny system polityki rozwoju; (3) słabość mechanizmów systemowego i organizacyjnego uczenia się<sup>10</sup>.

### **Elita polityczna nie jest zdolna do wytyczania strategicznych celów i mobilizowania zasobów dla ich realizacji**

Pasywne przywództwo polityczne polega na tym, że elita polityczna nie jest zdolna do wytyczania strategicznych celów rozwojowych oraz do zmobilizowania zasobów dla ich osiągnięcia. Miejsce strategicznego namysłu i odpowiedzialności zajmują przedsięwzięcia doraźne, nieuporządkowane, na ogół przypadkowe lub wybierane jako tymczasowe rozwiązania w krótkim horyzoncie czasowym. Często wynikają z motywacji populistycznych lub podyktowane są kunktatorską logiką politycznego trwania przy władzy. Elity rządzące, pochłonięte medialnym roztrząsaniem sporów o znaczeniu nieistotnym dla biegu spraw publicznych, wykazują nikłe zainteresowanie oraz minimalne kwalifikacje do kreowania suwerennej strategicznej myśli rozwojowej państwa.

<sup>10</sup> Szerzej zagadnienia te zostały omówione w pracy: [Geodecki i in. 2012].

Proceduralno-ekstensywny system polityki rozwoju to mechaniczne utożsamianie wydatkowania środków finansowych z prowadzeniem polityki rozwoju. Gdy tak się ją traktuje, to miarą sukcesu jest skala wydanych pieniędzy, a nie zakres strukturalnych problemów, które się zmniejsza lub rozwiązuje. Zamiast rozwiązywać kluczowe problemy rozwojowe celem samym w sobie staje się biurokratyczne administrowanie, zorientowane na przestrzeganie procedur.

## **Prowadzenie polityki rozwoju jest utożsamiane z wydatkowaniem środków finansowych**

Zdolność struktur państwa do gromadzenia i wykorzystywania wiedzy, aby rozstrzygać strategicznie, jest rażąco niska. Polityka rozwoju w bardzo ograniczonym stopniu oparta jest na dowodach. Wymownym przykładem tej słabości jest niski stopień powiązania wyników kosztownych ewaluacji z procesami decyzyjnymi, które nie wykorzystują opracowań ewaluacyjnych. Innym problemem jest dominacja aspektów kontrolno-nadzorczych w administracji publicznej nad aspektami związanymi z organizacyjnym uczeniem się. Prowadzi to do reaktywności polityki oraz nietwórczej adaptacji struktur państwa do wyzwań płynących tak ze strony jego obywateli, jak i podmiotów stosunków międzynarodowych.

### **4.2. Polityka rozwoju terytorialnego**

Samorządy regionalne i lokalne są – obok Rady Ministrów – podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju, a więc zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju politykę rozumianą jako: „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej<sup>11</sup>, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

Uprawnienia rozwojowe, wykraczające poza wykonywanie usług publicznych oraz czynności czysto administracyjnych, przyznają JST ustawy ustrojowe i materialne. Do najważniejszych prawnie umocowanych zadań rozwojowych należą oczywiście kompetencje samorządów województw – uchwalanie strategii rozwoju, wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, współtworzenie programów operacyjnych i tworzenie programów rozwoju. Ale także na poziomie powiatowym, a zwłaszcza gminnym, wymagane są pewne dokumenty strategiczne, a inne – dopuszczane. Szczególne znaczenie na poziomie gminnym ma uprawnienie do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które określają wprost możliwość rozwoju przestrzennego, jako akty prawa powszechnie obowiązującego.

O ile powiaty naprawdę są „niedociążone” zadaniowo i finansowo, i stąd ich rola rozwojowa nie jest zbyt wielka, o tyle podstawowym inwestorem samorządowym pozostają gminy. Chociaż w ich działaniach ilościowo i finansowo dominuje wykonywanie usług publicznych, to jednak trudno sprowadzić rolę gmin do tego.

Fundamentem myślenia o samorządzie terytorialnym w kontekście rozwoju jest dostrzeżenie, że terytorium musi być jednocześnie traktowane jako aktor i jako arena. Jeśli nie jest areną, nie może być aktorem (podmiotem), a wtedy staje się obszarem zewnętrznej penetracji. Aby terytorium było areną,

11 Spójność gospodarczą rozumiemy jako możliwość efektywnej współpracy między poszczególnymi podmiotami systemu ekonomicznego, prowadzącą do obniżenia kosztów transakcyjnych, do harmonizowania relacji między organizacjami gospodarczymi i ich instytucjonalnym otoczeniem. Spójność społeczną rozumiemy jako eliminowanie barier mobilności poziomej i pionowej, polegające na zapewnianiu możliwości przewyższenia różnic w poziomie wykształcenia, awansu materialnego i zawodowego. Generalnie, spójność to korzystna dla wszystkich współobecność.

musi w społeczności lokalnej (gminie, powiecie) lub województwie wykształcić się trwałe mechanizmy partnerstwa. Muszą się pojawić sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele, a potem je realizują. Przy czym, przynajmniej niektóre z takich sieci muszą się charakteryzować „inteligencją strategiczną”, czyli zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, perspektywnego widzenia terytorium, na którym działają. To oznacza, że pojawia się współzarządzanie (*governance*), w którym uczestniczą różne podmioty, ale koniecznie podmioty władzy publicznej (w naszym przypadku JST i ich agencje).

Sieci rozwoju mogą mieć charakter pionowy i horyzontalny. Jeśli uczestniczące w nich organizacje rzeczywiście kreują współzarządzanie dostępnymi zasobami, możemy w odniesieniu do danego terytorium mówić o heterarchicznym układzie koordynacji działań, czyli o współzarządzaniu wielopoziomym (*multilevel governance*). Wykreowanie takiego układu oznacza, że w istocie terytorium staje się jednocześnie areną i podmiotem (aktorem) rozwoju.

Rozumując w ten sposób, dochodzimy do sformułowania następującego paradygmatu rozwoju terytorialnego:

1. Celem polityki rozwoju terytorialnego jest pobudzenie zdolności konkurencyjnej danego terytorium.
2. Oddziaływanie władzy publicznej na rozwój terytorialny jest skoncentrowane po stronie podażowej, czyli warunków dla rozwijania przedsiębiorczości i kreatywności.
3. Polega ono na wspieraniu sieci koordynacji działań wielu różnych partnerów, zaś w szczególności na formowaniu układu instytucjonalnego promującego innowacyjność.
4. Promowanie innowacyjności może być skuteczne w środowisku nasyconym zasobami: kultury, wiedzy, edukacji i informacji.
5. Polityka rozwoju terytorialnego w pierwszej kolejności polega na mobilizowaniu i wykorzystaniu długofalowych zasobów i czynników rozwoju: kapitału ludzkiego, kapitału społecznego oraz długoterminowego kapitału finansowego.

Przy czym konkurencyjność rozumiemy jako zdolność danego terytorium do wzajemnie korzystnej wymiany dóbr z innymi terytoriami. Zdolność taka jest zasadniczo pochodną zdolności do rozpoznania, waloryzowania i pomnażania własnych (endogenicznych) zasobów, w taki sposób, aby można było przyciągać i pozyskiwać zasoby obce (egzogeniczne).

Z tego też wynika określenie kluczowych czynników podmiotowości w sferze rozwoju terytorialnego: osobowość prawna, samodzielność finansowa, wysokie kompetencje, zdolność programowania rozwoju, możliwość i umiejętność wykorzystywania różnych instrumentów koordynacji działań zbiorowych: administracyjnych, finansowych, informacyjnych i negocjacyjnych.

Uruchomienie i wykorzystanie samorządu jako dźwigni rozwojowej nie jest procesem samoczynnym. Podstawowe znaczenie dla uzyskania wysokiej efektywności rozwojowej ma ustanowienie ładu instytucjonalnego na poziomie subnarodowym, który stworzyłby przesłanki do najbardziej efektywnego sprawowania misji rozwojowej przez samorządy terytorialne.

## **JST w niewielkim stopniu wypełniają funkcję rozwojową ...**

Faktycznie JST w niewielkim stopniu wypełniają funkcję rozwojową. Województwa, powiaty i gminy są silnie uzależnione od transferów, dotacji i innych rodzajów wsparcia ze strony centrum. Centralizacja polityki rozwoju regionalnego została umocniona przez wprowadzone mechanizmy rozdzielania środków europejskich. Decentralizacja objęła przede wszystkim funkcje usługodawcze administracji publicznej, a nie rozwojowe. Te ze względu na brak zasobów kapitałowych, brak samodzielności finansowej oraz uzależnienie od subwencji i dotacji nie mogą być realizowane w sposób kompleksowy.

W następstwie przetargu politycznego wokół podziału na nowe województwa powstało ich więcej niż projektowano, co nieuchronnie spowodowało, że są one mniejsze, mają słabszą bazę dochodową i duża ich część nie jest w stanie samodzielnie finansować polityki rozwojowej i bieżącej działalności sfery usług publicznych. Stworzyło to sytuację, w której część podmiotów regionalnych jest zainteresowana w utrzymywaniu wysokich pułapów transferów finansowych przez rząd i stosowaniem różnych instrumentów wyrównawczych przy alokacji środków, gdyż z własnych zasobów nie byłyby w stanie w pełni i dobrze wykonywać swoich funkcji. Taka niepełna decentralizacja ma istotne skutki dla tego, jak w praktyce wygląda kształtowanie polityki rozwoju regionalnego.

Szczególnie jaskrawo ograniczenie podmiotowości rozwojowej widoczne jest w przypadku powiatów, których zadania i budżety są zdominowane przez działania określone przez rząd, a margines samodzielnych decyzji jest bardzo wąski.

Krytycznie odnosząc się do wypełniania przez JST funkcji rozwojowej, chcemy jednak podkreślić, że w większości przypadków ich ustanowienie przyczyniło się do fundamentalnej poprawy jakości usług publicznych. Mamy do czynienia z radykalną, rewolucyjną zmianą. A jednocześnie można łatwo wskazać przykłady JST, których działanie wyraźnie przyczyniło się do rozwoju terytorialnego. Najbardziej spektakularne przykłady to: Gdynia, Rzeszów czy Wrocław. Nie jest przypadkiem, że wymieniamy duże miasta, gdyż często właśnie tam samorząd terytorialny sprawdził się najlepiej. Można byłoby powiedzieć, że wynika to z przyczyn obiektywnych: wyposażenia dużych miast w znaczące zasoby różnego rodzaju kapitału oraz z relatywnie już wysokiego poziomu ich rozwoju. Gdyby jednak to miało znaczenie rozstrzygające, to zasadniczo wszystkie duże miasta powinny być przykładem rozwoju. Natomiast, tak naprawdę w wielu z nich mamy do czynienia raczej z zastojem bądź rozwojem wyraźnie nie zrównoważonym, niepodtrzymywalnym, ułomnym. Zatem istotne znaczenie muszą mieć inne czynniki. Wśród nich szczególną rolę przypisujemy, z jednej strony, jakości przywództwa i sprawności administracyjnej JST, z drugiej zaś skali kapitału ludzkiego i społecznego, szerzej wszystkich kapitałów miękkich.

Patrząc na mapę Polski z perspektywy rozwojowej, łatwo dostrzec, że mamy do czynienia z postępującą dywergencją. Jej dynamika jest w pewnym stopniu osłabiana przez dostępność środków unijnych. Trzeba jednak pamiętać, że w przyszłości ich skala będzie stopniowo ograniczana. Ponadto fakt, że jakieś terytorium teraz korzysta z napływu publicznych pieniędzy zewnętrznych nie musi wcale prowadzić do zwiększenia jego potencjału rozwojowego i podniesienia instytucjonalnej zdolności jego efektywnego wykorzystania. Przeciwnie, należy przyjąć, że znaczący napływ środków europejskich przykrywa rzeczywiste słabości wielu gmin i powiatów, a zarazem nie zachęca do wysiłku na rzecz ich przełamania. I w tym sensie pieniądze europejskie pomagają doraźnie, koniunkturalnie (np. zmniejszając bezrobocie), ale szkodzą długofalowo, strukturalnie. Gdy ma się stosunkowo łatwy dostęp do środków zewnętrznych, skłonność do wykorzystania własnych możliwości może słabnąć. Samorządy, szczególnie lokalne, w coraz większym stopniu stają się beneficjentem (czy wręcz „biorcą”) polityki rozwoju, co wynika głównie z ograniczonych możliwości finansowania działań. Oczywiście samo to zjawisko – z uwagi na możliwość pozyskania środków na działania rozwojowe – nie ma w sobie nic złego, dopóki nie mamy do czynienia z sytuacją, w której „poszukiwanie okazji”, czy wprost źródeł finansowania, nie wypiera (lub całkowicie zastępuje) własnej, oddolnej identyfikacji potrzeb.

**... ich rozwojowa podmiotowość jest centralnie ograniczana**

**Pomimo tego jest wiele pozytywnych przykładów działania JST w zakresie rozwoju**

**Znaczący napływ środków europejskich przykrywa rzeczywiste słabości wielu gmin i powiatów**

**Bez dokonania zasadniczych zmian będzie pogłębiało się zjawisko dysproporcji rozwojowych**

Problem dysproporcji rozwojowych będzie się w Polsce szybko nasilał, a jego przejawem będzie pogłębianie się nierówności w możliwościach finansowych JST. Trzeba liczyć się z tym, że w przyszłości, gdy skala transferów unijnych zostanie odczuwalnie ograniczona, problem międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych znacznie się zaostrzy.

Wadliwy mechanizm redystrybucji środków publicznych nie sprzyja pobudzaniu aktywności rozwojowej JST. Polityka transferów jest nieinteligentna i ekonomicznie nieracjonalna. Z budżetu państwa kierowane są do JST ogromne środki, które: (a) mają służyć jakości kształcenia, ale nie premiują samorządów za uzyskanie efektów; (b) nie zachęcają do oszczędności (dotacje na 100 proc. wydatków), a uwagę dysponenta kierują na prawidłowe kwotowo rozliczenie środków, zamiast na efekty ich zaangażowania. Większość środków przekazywanych jest według formuły (dysponencie): „wypląć i zapomnij”.

### **Polityka transferów jest nieinteligentna i ekonomicznie nieracjonalna**

Ta kwestia stała się absolutnie kluczowa. Dotychczas JST podejmowały przedsięwzięcia rozwojowe głównie sięgając po środki zewnętrzne – dotacyjne i zwrotne. Jedne i drugie nie będą już dostępne w takiej skali. Te drugie przede wszystkim dlatego, że w szybko starzejącym się społeczeństwie nie da się dalej finansować inwestycji długim. Większe możliwości rozwojowe otworzy dopiero efektywniejsze wykorzystywanie własnych zasobów, przyczyniające się do pomnażania dochodów przedsiębiorców i pracujących, a tym samym dochodów podatkowych oraz równoczesne wprowadzanie częściowej odpłatności za niektóre usługi publiczne.

Przeprowadzona analiza wskazuje na istotne obszary niedowładów rozwojowego samorządu terytorialnego. Badania społeczne wykazują, że dostrzegają i odczuwają to także mieszkańcy. Największymi porażkami województwa i powiatu są w ich opinii: bezrobocie, drogi, bieda, a także zaniedbania w opiece zdrowotnej i w sferze ochrony środowiska: kanalizacji, wodociągów i gospodarki wodnej [Gąciarz, Bartkowski 2012, s. 194].

Samorząd powinien stać się jednym z podstawowych partnerów rządu w realizowaniu polityki rozwojowej, ponieważ do jego podstawowych zadań należy prowadzenie polityki rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym. Podstawowym zadaniem polityki państwa wobec samorządu jest aktywne wspieranie w prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju lokalnego lub regionalnego. Do zrealizowania tego zadania konieczne jest dokonanie przeglądu instrumentarium rozwojowego samorządu, dokonanie w nim koniecznych korekt i uzupełnień, tak aby mogło zostać skutecznie wykorzystane. Składają się na nie między innymi: styl rządzenia, przywództwo lokalne; model sprawowania władzy (w przyszłości zarządzanie wielopoziomowe); planowanie strategiczne i programowanie rozwoju; podział kompetencji; zasoby finansowe i materialne; system edukacyjny; potencjał instytucji publicznych, organizacji obywatelskich i sektora prywatnego; kapitał społeczny.

### **JST mają niski poziom zdolności do prowadzenia dialogu i mediacji interesów**

Umiejętność dialogu zaliczana jest do podstawowych kompetencji społecznych. Podniesienie kompetencji dialogowych i mediacyjnych powinno zostać uznane za jeden z priorytetów polityki rozwoju. Uznanie znaczącej wagi kształtowania relacji społecznych w całości kształcie instrumentów polityki rozwoju wymaga przełamania utartego stereotypu, że rozwój jest wyłączną domeną polityki gospodarczej. Być może uznanie polityki społecznej (w tym ekonomii społecznej) za element polityki rozwoju państwa powinno stać się pierwszą pozycją na liście systemowych innowacji rozwojowych.

Poziom rozwoju lokalnego jest w pewnym stopniu niedoceniany przez państwo, które skupiło się raczej na poziomie rozwoju regionalnego, traktując gminy jako przede wszystkim dostarczycieli usług publicznych, a powiaty jako przede wszystkim wykonawców klasycznych funkcji administracyjnych.

Partnerem państwa przy ustalaniu polityk rozwojowych są zatem przede wszystkim województwa. Tymczasem, głównym inwestorem – wykonawcą polityk rozwojowych – są gminy. Zostały one w dużej mierze pozostawione same sobie. Stąd ich działania prorozwojowe bywają chaotyczne, a nałożone przez prawo obowiązki programowania rozwoju niekoniecznie układają się w całość i niekoniecznie sprzyjają harmonijnemu rozwojowi.

Przykładowo, gminom brak narzędzi, aby w sposób skuteczny zharmonizować swoje polityki rozwojowe z planami inwestycyjnymi spółek prawa handlowego z dziedziny tzw. *utilities*. Jak pokazują analizy Adama Polińskiego i Tomasza Sierzputowskiego [2012], prawo w tym zakresie jest bardzo niekonsekwentne – od pełnego podporządkowania zamiarów spółki polityce gminy, poprzez możliwość wpływu jedynie w drodze nadzoru właścicielskiego, aż po brak jakiegokolwiek możliwości wpływu (energetyka). W konsekwencji nie ma u nas możliwości formowania lokalnych systemów energetycznych, które – dla bezpieczeństwa energetycznego – powinny równoważyć wielkoinfrastrukturalne krajowe sieci energetyczne, przyczyniając się do obniżenia kosztów pozyskania energii oraz kosztów ekologicznych (tzw. ślad energetyczny), a tym samym pobudzenia rozwoju, tak w skali lokalnej, jak i regionalnej.

Nie należy dać się zwieść pozorom i przyjmować, że wyrazem aktywności prorozwojowej JST jest posiadanie przez nie strategii rozwoju. Można mówić o praktycznie pełnym nasyceniu samorządów tego rodzaju dokumentami (badania z połowy ubiegłej dekady wskazywały, że ponad 80 proc. gmin deklaruje posiadanie takiego dokumentu). Natomiast kwestią bardzo dyskusyjną jest:

1. „Strategiczność” postanowień i koncentracja na tych działaniach, które będą indukować rozwój – zbyt często strategie mają charakter inwentaryzacyjny: opisują niemalże wszelkie możliwe sfery aktywności i stanowią zbiór potrzeb inwestycyjnych; często można spotkać się z argumentem, że problemem dla realizacji strategii jest brak środków. Tymczasem myślenie powinno być odwrócone: to strategia powinna stanowić odpowiedź na niedostatek środków, a jej realizacja poszerzać w dłuższej perspektywie bazę podatkową. Stąd też konieczne jest takie podejście do formułowania strategii, które przesądzi o odrzuceniu celów (działań) nie stanowiących „rdzenia” dla rozwoju.
2. Spójność strategii z innymi dokumentami o takim charakterze, między innymi z zakresu planowania przestrzennego.
3. Opieranie zarządzania JST o strategię: zbyt często strategia jest traktowana jako „użyteczny” dokument (dający możliwość ubiegania się o środki czy wręcz wyraz pewnej mody), ale jej przyjęcie nie pociąga za sobą odpowiedniego dostosowania struktur wykonawczych i działań operacyjnych.
4. Sam sposób podejścia do procesu planowania strategicznego: najczęściej zlecenie opracowania strategii podmiotom zewnętrznym, brak przemyślanego uczestnictwa różnych grup interesariuszy i gotowości uwzględniania ich istotnych potrzeb.

Dominującą w Polsce ścieżką stymulowania rozwoju i efektywnego wykorzystywania zasobów administracji samorządowej jest orientacja narzędziowa (ścieżka koniunkturalna), którą charakteryzuje: stanowienie prawa obligującego samorząd do stosowania określonego instrumentarium zarządzania (np. BIP, oceny pracownicze, planowanie wieloletnie); oraz uruchamianie programów lub ich części, w których wyodrębniane są strumienie finansowe na wdrażanie określonych narzędzi (np. w ramach PO KL: normy ISO, Powszechny System Oceny CAF, standardy usług, systemy obiegu dokumentów, zarządzanie ryzykiem, planowanie strategiczne).

## Przyjmowane przez JST strategie rozwoju są często pozorne i mało przydatne

Konkludując rozważania na temat słabości funkcji rozwojowej JST, stwierdzamy, że dobra ogólnego, wspólnego, publicznego nie da się zredukować do dobra prywatnego. Zdefiniowanie i osiągnięcie dobra wspólnego nie jest możliwe bez zinstytucjonalizowanej sieci niewymuszonych interakcji i więzi społecznych. Takie myślenie implikuje zupełnie inny słownik rozwoju, w którym kluczowe słowa to: wymienić, stworzyć, dodać, poprzeć, wspierać, pomóc, zachęcić, przekazać, uzgodnić, uregulować. Muszą one wypierać dotychczas dominujące takie słowa, jak: podporządkować, nakazać, ukarać, zwolnić, rozdzielić, wyegzekwować, nagrodzić, dać. Sedno nie w tym co i jak się rozkazuje czy nakazuje, jak się coś egzekwuje, ale w tym, jakie się tworzy warunki do działania różnym autonomicznym podmiotom. Koncentrowanie się na pierwszym nieustannie spycha nas na ścieżkę zbiurokratyzowania i klientelizmu. To przewlekłe choroby, które nie zabijają, pozwalają trwać, ale hamują rozwój, czyli restrukturyzację gospodarki i rekonstrukcję instytucji publicznych.

### **Samorząd schodzi na manowce zbiurokratyzowania i klientelizmu**

Skoro już użyliśmy określenia „restrukturyzacja”, to dopowiedzmy: nie ma „zachodzących” sektorów gospodarki, jeśli przez przemysł rozumie się kulturę przemysłową, kwalifikacje, określone zasoby, a nie specyficzne surowce, technologie czy organizacje. Wtedy jednak restrukturyzacja odnosi się do bodźców, warunków działania i kreatywności. A te może wyzwalać tylko układ instytucjonalny zdolny podlegać adaptacji organizacyjnej, funkcjonalnej i poznawczej. Niestety taką zdolnością nasze samorządy terytorialne – z różnych powodów – nie charakteryzują się.

### **4.3. Rozwój terytorialny a strategiczny system zarządzania rozwojem**

#### **JST są głównie beneficjentem a nie partnerem polityki rozwoju**

Wprawdzie samorząd lokalny (gminny i powiatowy) został ujęty w ramy systemu zarządzania rozwojem (nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), to poza odnotowaniem tego faktu, żadne konkretne role samorządu lokalnego w kreowaniu rozwoju nie zostały określone. Zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy samorząd lokalny ma być wyłącznie beneficjentem polityki rozwoju a jego organizacje stroną konsultującą projekty strategii, czy też aktywnym współtwórcą tej polityki?

W naszym przekonaniu samorząd lokalny znajduje się na uboczu polityki rozwoju. Wynika to między innymi z przyjęcia błędnych założeń w kształtowaniu systemu zarządzania rozwojem, których podbudowę stanowi teza sformułowana przez Piotra Żubera, kluczowej postaci stojącej za rządowymi koncepcjami polityki rozwoju: „Jak działa system polityki terytorialnej? Jest złożony z dwóch podstawowych poziomów – krajowego (rządowego) i subkrajowego (głównie samorządowego). Na szczeblu centralnym administracja dokonuje analizy najważniejszych potrzeb poszczególnych regionów z punktu widzenia celów rozwojowych kraju. Władze województw patrzą na to zagadnienie inaczej

#### **Samorząd znalazł się na uboczu polityki rozwoju**

– z perspektywy interesów regionalnych i lokalnych. Te dwa punkty widzenia muszą się spotkać na poziomie definiowania celów i działań strategicznych państwa, co pozwala ustalić katalog wyzwań i celów ważnych dla wszystkich. Do tej pory mieliśmy do czynienia ze swoistą „manifestacją niepodległości” samorządów, które – nierzadko słusznie – uważały, że lepiej niż rząd wiedzą, jakie są ich potrzeby. Dochodziło do niedobrych praktyk – działały nieformalne grupy lobb

bingowe, które czyniły podchody do ministra finansów, aby zdobyć środki na różne przedsięwzięcia bez uwzględnienia realnych potrzeb całego kraju. W systemie strategicznego zarządzania rozwojem kraju takie podejście jest eliminowane na rzecz wspólnego definiowania celów i planowania działań według przemyślanych koncepcji” [Żuber 2011, s. 35].

Egzemplifikacją tego sposobu myślenia jest ustanowienie, w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obowiązku uzgadniania strategii rozwoju województw z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Konsekwencją tego uzgodnienia miałyby być kontrakty regionalne. Jak dotąd nie zostały natomiast wypracowane jakiegokolwiek mechanizmy koordynacji lokalnych strategii rozwoju ze strategiami rozwoju województw, a tym bardziej strategiami krajowymi. I tak, od wielu lat kreowana jest w ten sposób mrzonka systemowego zarządzania rozwojem przez MRR, jako centralnego podmiotu programowania rozwoju i odgórnej alokacji środków na rozwój, w tym środków europejskich. Konsekwencją tego modelu jest dryf rozwojowy, opisany w opublikowanym w lutym 2012 r. raporcie *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*

Mimo urzędniczej wiary (neocentralnego planisty) i urzędowego nacisku na konstruowanie strategicznego systemu zarządzania rozwojem, nie zostały wypracowane mechanizmy realizacji postulatów terytorializacji polityki rozwoju, w uproszczeniu rozumianej jako selektywnego doboru instrumentów polityki do indywidualnie identyfikowanych obszarów funkcjonalnych (problemowych). Zanim to nastąpi, konieczne jest dokonanie ponownej refleksji nad pożądanym modelem zarządzania rozwojem, a zarazem wypracowanie ustrojowej relacji między dwoma perspektywami roli samorządu terytorialnego: (1) perspektywie systemu zarządzania państwem oraz (2) perspektywie oddolnej samoorganizacji społeczeństwa.

Pomocne w takim myśleniu będzie wprowadzenie dwóch kategorii analitycznych, porządkujących rozważania o istocie zarządzania rozwojem. Chodzi tu mianowicie o: (1) wymiar proceduralny polityki rozwoju (zasady, struktura i metodologia jej realizacji) oraz (2) wymiar substancjalny polityki rozwoju (cele, treść i realizacja polityki).

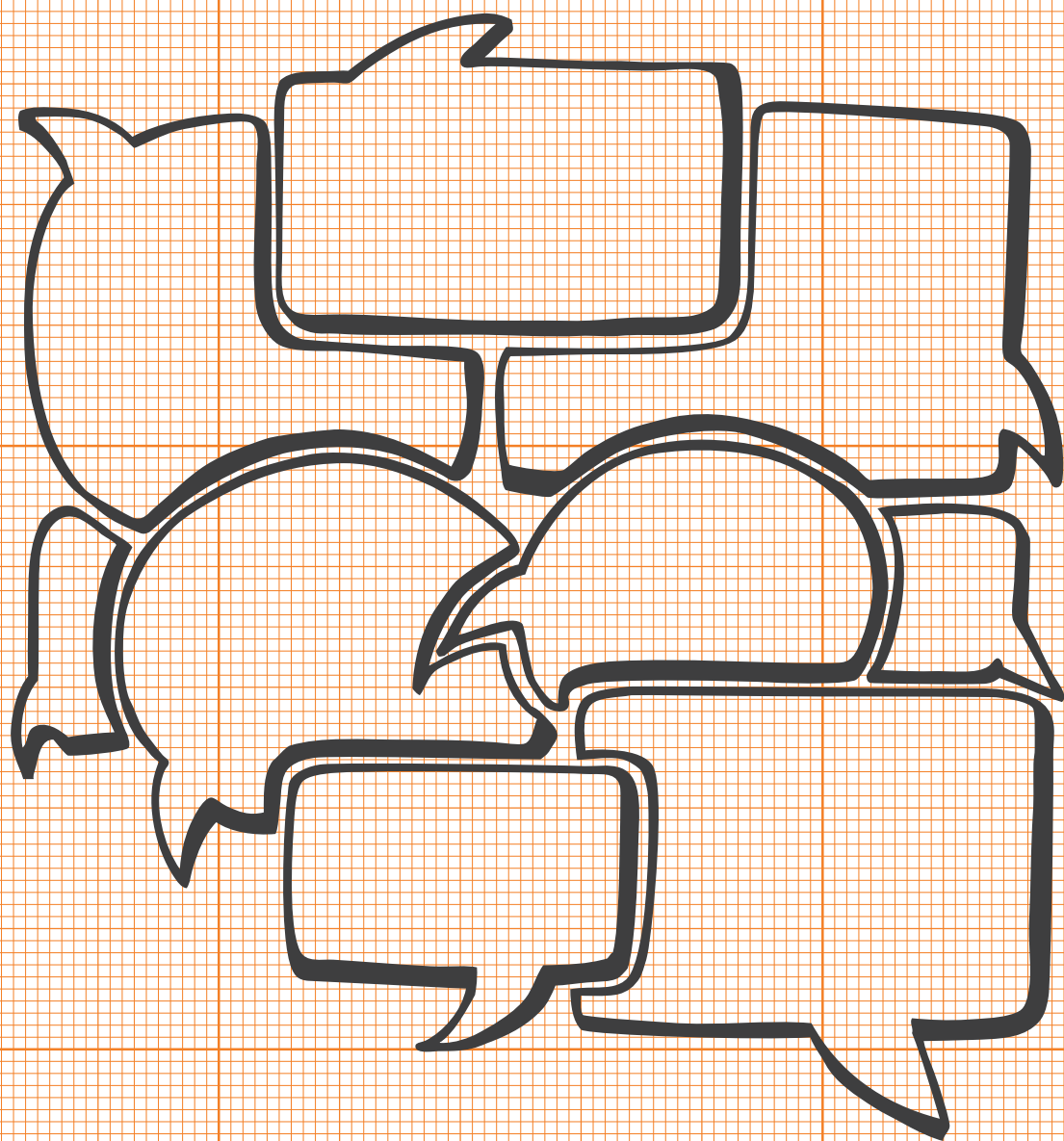
Wiele na to wskazuje, że przyczyną problemów w konstruowaniu strategicznego systemu zarządzania rozwojem jest brak klarowanego rozgraniczenia między tymi wymiarami. A to oznacza, że przyjęte rozwiązania zmierną w stronę centralizacji polityki rozwoju, w której samorząd i sektor obywatelski stają się klientem państwa, a w przypadku realizacji najdalej idących postulatów będą jedynie współuczestnikami definiowania celów rozwojowych państwa (w trybie konsultacji) oraz ich wykonawcami (beneficjentami).

## **W krajowej polityce rozwoju dominuje mentalność neocentralnego planisty**



**NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE,  
ZASADNICZE DYLEMATY,  
KONIECZNE DZIAŁANIA.**

**RAPORT O STANIE SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ W POLSCE**



# DYSFUNKCJE, DYLEMATY, DZIAŁANIA

**W tym, podsumującym Raport, rozdziale sformułujemy konkluzje wynikające z naszych analiz oraz przedstawimy propozycje kierunkowych działań – w formie rekomendacji.**

## 5.1. Dysfunkcje

Słownikowo dysfunkcja to nieprawidłowe funkcjonowanie. Dla naszych rozważań szczególnie przydatne będzie przywołanie tego pojęcia w interpretacji wybitnego socjologa Roberta Mertona. Zastosował ten termin jako pojęcie służące opisowi systemu społecznego. Dysfunkcja dla Mertona to zbiór zjawisk negatywnie wpływających na zmianę systemu społecznego, jego modyfikację czy adaptację. W następstwie dysfunkcji w systemie występują napięcia, które prowadzą do deformowania, utraty wewnętrznej funkcjonalnej równowagi. Merton uważał przy tym, że każdy system w jakiejś mierze charakteryzują dysfunkcje, a jego dynamika i rozwój są pochodną ścierania się jego dysfunkcji i funkcji.

Nawiązując do teorii Mertona, przyjmujemy, że dysfunkcja systemu to brak zdolności lub niedostateczna umiejętność adaptacji uczestników, co w konsekwencji prowadzi do jego zastoju i skostnienia. System funkcjonuje, ale traci stopniowo swoją rozwojową moc. Dysfunkcje systemu społecznego są podobne do choroby organizmu – w porę nierozpoznana i nieleczona, z czasem prowadzi do jego trwałej degeneracji.

Przedstawiony przez nas w Raporcie opis funkcjonowania samorządności terytorialnej w Polsce wskazuje na poważne dysfunkcje. Są to:

1. Dysfunkcja etatystyczna – postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego.
2. Dysfunkcja autokratyczna – stopniowe osłabianie demokracji samorządowej.
3. Dysfunkcja biurokratyczna – niesprawność administracyjna powiązana z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu JST.
4. Dysfunkcja finansowa – stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej JST.
5. Dysfunkcja absorpcji środków unijnych – finansowanie ze środków unijnych przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, słabe wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych.
6. Dysfunkcja ułomnej wspólnotowości – rozwijanie się relacji patrymonialno-klientelistycznych i generowanie wiążącego, krępującego podmiotowość, kapitału społecznego.

7. Dysfunkcja przestrzenna – nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych.
8. Dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej – nikła zdolność większości JST do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co implikuje jego rozwój niezrównoważony.

Te dysfunkcje nie pojawiły się nagle. Rozwijają się od dłuższego czasu i stopniowo narastają. To, że są coraz bardziej widoczne i uciążliwe wynika także z tego, że ich negatywne konsekwencje zaostrzają się w obecnych kryzysowych dla JST warunkach.

System samorządowy w Polsce ulega stopniowej dysfunkcjonalizacji ze względu na działania administracji centralnej, która traktuje samorząd jak ciało obce, jak i zabiegi władz samorządowych zmierzające do zapewnienia sobie większej pozakontrolnej swobody w sprawowaniu władzy. Chodzi też o tendencję do autonomizacji i fragmentaryzacji polityki, która charakteryzuje większość JST: z jednej strony, brak zgody na wspólne działanie w ramach strategii państwa czy regionu, z drugiej – brak wyraźnych strategii długofalowych w samych samorządach, np. w gminach. To powoduje, że kolejne ekipy robią akurat to, co jest dość łatwo zrobić, często pod naciskiem lobby urzędniczego. Jaskrawym tego przejawem jest dysfunkcjonalne zagospodarowanie przestrzenne. W tym obszarze każdy robi to, co mu wygodnie. To samo jest i z infrastrukturą techniczną – nikt nie zadaje sobie pytania o jej efektywność w każdej istotnej skali – krajowej, regionalnej i lokalnej, bo i tak nie ma narzędzi prawnych, aby efektywność wymusić.

Podstawową barierą jest rozdział pomiędzy skalą transferu odpowiedzialności do samorządu, a skalą decentralizacji finansów publicznych. To problem fundamentalny, gdyż permanentne niedofinansowanie zadań powoduje szereg negatywnych zjawisk. Niektórzy podkreślają przy tym, że zniekształcenie funkcji alokacyjnej finansów publicznych jest spowodowane przede wszystkim niewłaściwą relacją pomiędzy zakresem i strukturą zadań publicznych a możliwościami finansowymi państwa. To powoduje, że rozwiązanie problemu jest w znacznej mierze niezależne od decentralizacji finansów [Kosikowski 2012, s. 46-71]. W istocie rzeczy zła struktura alokacji środków jest przenoszona na poziom samorządów przez mechanizm dotacji. Jedną z dysfunkcji w takiej sytuacji jest to, że samorządy dokonują transferów budżetowych pomiędzy różnymi zadaniami ze szkodą dla istotnych spraw społecznych (przykładem jest wykorzystywanie subwencji oświatowej przeznaczonej na wsparcie integracji niepełnosprawnych w systemie oświatowym) [Kubicki 2011].

Nie twierdzimy, że w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej dominują zjawiska negatywne – wskazane i wcześniej opisane dysfunkcje. Przeciwnie, dowodzimy, że samorządność terytorialna jest konieczną i korzystną składową naszej państwowości, przyczyniającą się do rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Jednak obserwujemy nasilanie się zjawisk dysfunkcyjnych. Dlatego problemem nie jest to, czy samorządność terytorialna jest nam potrzebna, ale jaka ma być, jak ma się dalej rozwijać, za sprawą jakich mechanizmów i w jakim kierunku? Uznajemy, że znaleźliśmy się w takim punkcie, w takiej sytuacji, w której ponowne, całościowe przemyślenie i podjęcie kluczowych kwestii związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego jest konieczne.

Zdajemy sobie przy tym sprawę, że sytuacja jest złożona. I prostych, oczywistych i łatwo akceptowalnych przez wszystkich rozwiązań tu nie ma. Przeciwnie, stajemy wobec wielu bardzo poważnych wyzwań i dylematów.

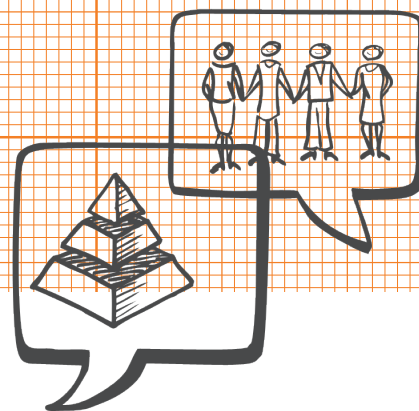
## 5.2. Dylematy

Według słownikowej definicji dylemat to kłopotliwa sytuacja wymagająca trudnego wyboru między dwoma przykrymi możliwościami. Dla nas dylemat to poważny problem, ujęty systemowo, którego rozwiązanie polega na dokonaniu wyboru między alternatywnymi działaniami. Przy czym jest to alternatywa łączna, czyli sformułowana nie na zasadzie „albo-albo”, lecz na zasadzie „może być i to, i to”, z tym, że w określonej proporcji lub w zgodzie z jakąś regułą. Dylemat to sytuacja nieoczywista, niejednoznaczna – intelektualnie, refleksyjnie zdefiniowana jako złożona. Sytuacja, którą sobie uświadamiamy, aby określić możliwości zmiany i przewidzieć konsekwencje. Także to, co się stanie, jeśli nie podejmiemy działań korygujących. Rozwiązanie dylematu polega na wyznaczeniu odpowiedniej ścieżki postępowania, która wiedzie między uprzednio określonymi skrajnościami. Ujęcie sytuacji w formie dylematu jest szczególnie właściwe w przypadku ścierania się odmiennych wizji modyfikacji systemu, odzwierciedlających kolizję wartości, zasad czy istotnych interesów. Rozwiązanie dylematu rodzi następstwa zarówno doktrynalne (reguła postępowania), jak i praktyczne (działania operacyjne).

Tak interpretując istotę dylematu, sformułowaliśmy następujące zestawienie najważniejszych – naszym zdaniem – dylematów odnoszących się do rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce.

# 1

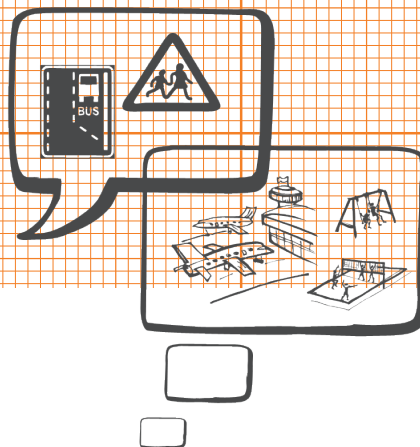
## **SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO ELEMENT SYSTEMU ZARZĄDZANIA PAŃSTWEM CZY FORMA ODDOLNEJ SAMOORGANIZACJI SPOŁECZEŃSTWA**



Samorząd terytorialny w Polsce powstał jako ustrojowa forma decentralizacji państwa. W tym sensie jest i będzie istotną składową systemu zarządzania państwem. Tak ukształtowała się ścieżka rozwojowa naszej samorządności terytorialnej. Problem jednak w tym, że przez dwadzieścia lat od ustanowienia samorządowej gminy nie było świadomego i szerokiego działania władz państwa, które zmierzałoby do stworzenia i wzmocnienia elementów „oddolnej organizacji społeczeństwa” w samorządzie. Za przejaw takiej intencji można, z trudem, uznać wprowadzenie instytucji referendum i formowanie sektora organizacji pozarządowych (tu szczególne znaczenie ma ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie uchwalona w 2003 r.). W rezultacie mamy w samorządzie wyraźny etatystyczny przechył, który jest wzmocniany inicjatywami praktycznie ograniczającymi demokrację samorządową. Dlatego konieczne są przemyślane i konsekwentne działania, które otworzą przestrzeń współdziałania JST z różnymi grupami obywateli-mieszkańców – różnymi grupami interesariuszy. Ale grupy te muszą przyjąć współodpowiedzialność za decyzje podejmowane z swoim udziałem. Biorąc pod uwagę niski poziom pomostowego (rozwojowego) kapitału społecznego i aktywności obywatelskiej – nie jest to łatwe. Tym niemniej staje się niezbędne.

## 2

# **SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO DOSTAWCA USŁUG PUBLICZNYCH CZY PODMIOT ODPOWIEDZIALNY ZA ROZWÓJ DANEGO TERYTORIUM**



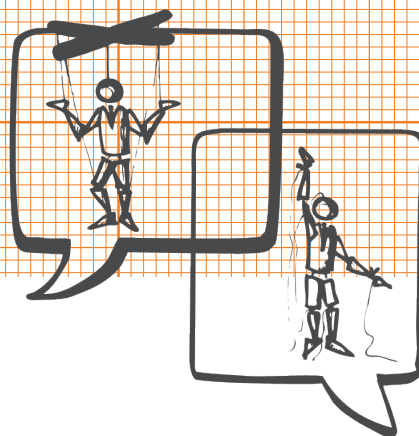
Samorząd terytorialny w Polsce był budowany (przynajmniej ojcowie-założyciele to często podkreślają) w celu stworzenia społecznej kontroli nad infrastrukturą publiczną – szkołą, drogą, szpitalem. Chodziło zatem o dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych i społeczną kontrolę nad ich świadczeniem. I w tym zakresie określone zostały podstawowe kompetencje i zadania JST. Są to ogromne osiągnięcia. Równocześnie mamy do czynienia z deficytem instrumentów, które pozwalałyby JST prowadzić skuteczną politykę rozwoju lokalnego lub regionalnego. Dobre wykonywanie usług publicznych jest ważnym czynnikiem rozwoju, ale to nie wystarczy. Tym bardziej, że nowoczesnie działająca administracja publiczna w coraz większym stopniu wypełnia funkcję rozwojową. Nie robi tego sama, lecz w partnerstwie z innymi kluczowymi podmiotami rozwoju. Ale jednak bez jej aktywności nie ma rozwoju, zwłaszcza podtrzymywalnego. To skłania nas do stwierdzenia, że kompetencje i zadania JST powinny być stopniowo uzupełniane o te, które bezpośrednio wiążą się z pobudzaniem rozwoju lokalnego i regionalnego. Szczególnie dotyczy to gminy i województwa. Bowiern w powiecie powinny dominować kompetencje i zadania w zakresie świadczenia usług publicznych.

Jeśli tego nie zrobimy, to samorząd czeka stopniowy uwiąd. Stanie się on pomocniczym organem państwa, szczególnie w momencie ograniczenia dostępnej dla Polski puli środków unijnych. Jednocześnie stale będziemy mieli do czynienia z krzyżowaniem się kompetencji gminy i powiatu oraz systemową słabością tego drugiego poziomu samorządności terytorialnej.

Widać zatem, że rozwiązanie problemu wymaga ponownego przemyślenia i uporządkowania kompetencji i zadań poszczególnych poziomów JST w zakresie wykonywania usług publicznych. W wielu dziedzinach mamy tu do czynienia z brakiem systemowej spójności i organizacyjnym bałaganem, co jest szczególnie widoczne w przypadku sieci infrastrukturalnych.

# 3

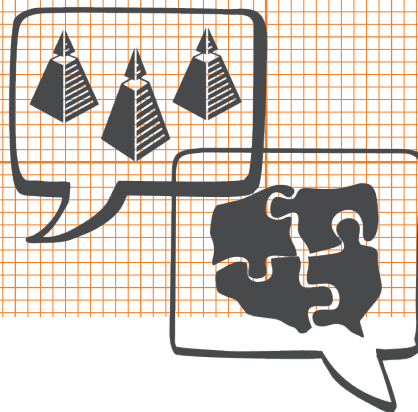
## **SAMODZIELNOŚĆ I OCHRONA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO CZY SILNY NADZÓR PAŃSTWOWY NAD JEGO FUNKCJONOWANIEM**



Podstawowy problem to faktyczna słabość nadzoru. Wszędzie tam, gdzie samorząd działa w formach prawa prywatnego rzeczywisty nadzór nie istnieje. To także brak nadzoru, który wiedziałby „o co chodzi” (poza finansowym). Jeśli w samorządzie realizowane są skomplikowane technologiczne zadania, np. w transporcie czy ochronie środowiska, to nadzór nie jest tego w stanie nadzorować, bo się na tym „nie zna”. Uważamy, że trzeba odejść od obecnej formuły organizacyjnej nadzoru na rzecz zbudowania nadzoru prawnego, ale i jednocześnie fachowego. Czyli nie 25 prawników u wojewody badających niektóre tylko dokumenty produkowane przez samorząd (np. uchwały), ale zespoły eksperckie sprawdzające rzeczywiste działania. Optujemy za regułą – więcej samodzielności JST i skuteczniejszy, profesjonalny nadzór nad ich działaniem, w szczególności w odniesieniu do wykonywania usług publicznych i zadań zleconych.

# 4

## RESORTOWOŚĆ CZY TERYTORIALIZACJA W PODEJŚCIU DO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



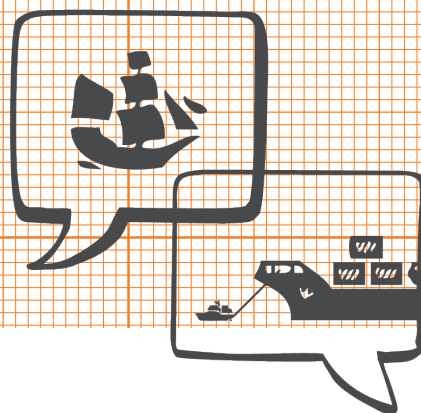
Dotychczas funkcjonowanie samorządności terytorialnej jest systematycznie poddawane resortowej presji i wkomponowywane, w różny sposób, w domenę poszczególnych struktur ministerialnych. Tę tendencję należy wyraźnie osłabić na rzecz wzmocnienia orientacji terytorialnej. Będzie to jednak możliwe tylko wówczas, gdy zasadniczo zmieni się sposób funkcjonowania rządu i administracji rządowej. Większość ministerstw wciąż działa w logice resortowo-korporacyjnej, co osłabia kompetencje i zdolność do rządzenia na szczeblu krajowym, wypierane przez rutynowe administrowanie. Niezbędna jest rzeczywista strategiczność rozwojowa w myśleniu i działaniu na poziomie krajowym, a równocześnie silniejsza terytorializacja różnych polityk publicznych. Naszym zdaniem, obok strategii rozwoju równorzędnym i równoległym kluczowym dokumentem musi być koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Jej operacjonalizacja u nas w ogóle nie występuje. Póki co, jest to opracowanie analityczne a nie polityczno-zarządcze. Silniejsza terytorializacja kluczowych polityk publicznych poziomu krajowego stworzy dopiero podstawę partnerskiego i podmiotowego, w miejsce instrumentalnego, traktowania JST przez administrację rządową i Radę Ministrów.

„Resortowość” dominuje w sferze finansów samorządowych. Na poziomie wojewódzkim mamy do czynienia z pięcioma systemami wyrównawczymi – subwencją wyrównawczą, subwencją równoważącą, alokacją na regionalne programy operacyjne, alokacją na regionalny komponent PO KL oraz rozdziałem środków NFZ. Można do tego dodać kolejne strumienie środków z Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, quasi-samorządowe wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Każdy z tych mechanizmów został zdefiniowany osobno, bez uwzględnienia działania pozostałych. A to rodzi kompletny chaos.



# 5

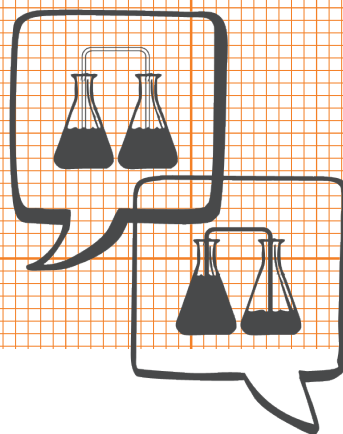
## GŁÓWNIIE ZADANIA ZLECONE CZY WŁASNE



Zadania własne muszą być głównymi, bo inaczej trudno mówić o samorządności. Zarazem muszą pozostać zadania zleczone, w przeciwnym przypadku trudno mówić o systemie zarządzania państwem. Problem należy postawić tak: jak dużo zadań zleconych wobec zadań własnych? W stosunku do zadań własnych standardy ogólnokrajowe powinny być przyjmowane z ostrożnością. Tu ważniejsza jest samodzielność, samookreślenie. Precyzyjne standardy są natomiast niezbędne w przypadku zadań zleconych. I chodzi o jednolite standardy państwowe – traktowane jako obowiązujące minimum. JST mogą natomiast z własnych środków finansować wykonywanie zadań zleconych na poziomie wyższym od standardowego. Rozwiązanie problemu wymaga przejrzystego ustawowego określenia, co jest zadaniem własnym obowiązkowym, a co zleconym. Proponowane przez nas podejście implikuje przyjęcie, że katalog zadań gminy nie może zostać prawnie zamknięty.

# 6

## **SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO CZY MIĘDZYSAMORZĄDOWA WYRÓWNAWCZA REDYSTRYBUCJA DOCHODÓW**



System dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinien wyważać dwie wartości, które wydają się wskazywać na odmienne kierunki kształtowania dochodów. Z jednej strony, wartością taką jest samodzielność finansowa jednostek samorządowych. Samorządy powinny mieć trwałe źródła dochodów (tzw. dochody własne), które nie będą zależały od wtórnych ingerencji państwa, ale jedynie od działań i decyzji samej JST (np. co do wysokości stawek podatkowych). Więcej, idealnie rzecz ujmując, chodzi tutaj o takie ukształtowanie dochodów samorządu terytorialnego, które każde z jednostek samorządowych z osobna – niezależnie od wysokości dochodów innych jednostek – potencjalnie zapewni dochody adekwatne do zadań (jak to definiuje Konstytucja RP), czy nawet adekwatne do zakresu uprawnień (jak to definiuje EKSL).

Ale w polskiej sytuacji tak rozumiana maksymalizacja wyposażenia samorządów w dochody własne (zwłaszcza zaś, jeżeli podstawowym źródłem będą podatki wnoszone przez członków danej wspólnoty) oznaczałaby konieczność przekazania samorządowi terytorialnemu ogromnej części całości dochodów publicznych, ponad realne możliwości państwa. Ponadto, mogłoby to prowadzić do takiego poziomu zróżnicowania wysokości dochodów samorządów, którego nie będziemy w stanie zaakceptować, bo będzie prowadziło do nieusprawiedliwionych różnic w dostępie do usług publicznych. To na poziomie obywatelskim naruszałoby zasadę równości, a na poziomie regulacji – zasadę adekwatności dochodów do zadań.

Z drugiej strony, za wartość pierwotną można uznać samą zasadę adekwatności dochodów do zadań, niezależnie od źródeł dochodów. A to może oznaczać oparcie znaczącej części dochodów jednostek samorządowych na transferach z budżetu państwa. Powinny mieć charakter subwencyjny, tj. być przekazywane do swobodnej decyzji, w jaki sposób można je wykorzystać (w ten sposób zmniejszamy jedynie autonomię dochodową, zachowujemy natomiast przynajmniej częściowo autonomię wydatkową samorządów). Instytucja dotacji do zadań własnych, systemowo ograniczająca swobodę działania samorządów, powinna mieć wyjątkowy czy incydentalny charakter (np. przejściowa forma finansowania zadania przekazanego samorządom do wykonywania jako własne, forma przekazania dofinansowania inwestycji ze środków UE).

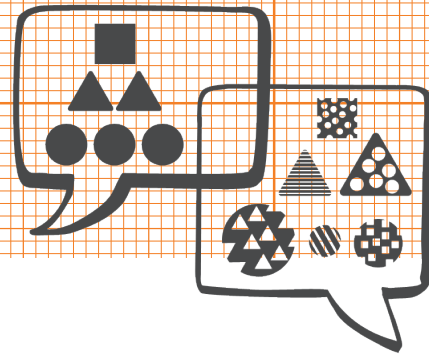
Zaletą zbudowania dochodów jednostek samorządowych na dochodach własnych jest maksymalizacja ich samodzielności finansowej. Wadą może być nadmierne uzależnienie wydajności przekazanych źródeł od koniunktury, zwłaszcza jeżeli dominować będą wpływy z podatków. Z kolei zaletą dochodów transferowych jest możliwość ich stabilizacji, niezależnie od koniunktury. Dodatkowo, znacznie łatwiej powiązać je z kosztami wykonywania zadań lub czynnikami wpływającymi na wysokość ponoszonych kosztów. Taki związek widoczny był w zniesionej subwencji drogowej (uzależnienie transferów od długości dróg) i jest obecny w subwencji oświatowej (uzależnienie transferów od liczby uczniów/wychowanków). Najpoważniejszą wadą oparcia dochodów na transferach jest natomiast zasadnicze ograniczenie autonomii finansowej, a w ślad za tym – również szerszej autonomii decydowania o kierunkach podejmowanych działań.

To o czym piszemy nie jest problemem doktrynalnym – doktryna jest tu czytelna: dochody własne na zadania własne plus subwencja. A tam, gdzie nie wystarczy: dotacje na zadania własne. Problem polega raczej na całkowitym nieprzystawianiu doktryny do rzeczywistości. Najbardziej kosztowne zadanie własne samorządu lokalnego to tzw. „prowadzenie szkół”. Po stronie finansowania określone parametrycznie (i to w procesie politycznym, a nie analitycznym). Po stronie wydatkowej zaś głównie kwotowo (narzucona przez państwo wysokość wynagrodzeń nauczycieli w stosunku do wykonywanej pracy). Słowem, pełna rozbieżność między dochodami a wydatkami.

Obecna dekoniunktura jaskrawie ujawnia słabe strony obowiązującego mechanizmu finansowania JST. Z jednej strony, niektóre z nich muszą się zadłużać, aby zapłacić swoje „janosikowe”. To naraża je na dodatkowe koszty i w pewnym sensie podwójne płacenie. I spycha je trwale w dół pod względem możliwości finansowania swych działań. Z drugiej strony, dochody JST muszą być w pewnym, odczuwalnym stopniu związane ze stanem koniunktury gospodarczej. To zresztą jedna z reguł EKSL, którą Polska ratyfikowała. W przeciwnym razie nie miałyby sensu przypisywanie samorządom terytorialnym kompetencji i zadań rozwojowych. Pozbawiony komponentu koniunkturalnego mechanizm finansowy JST byłby statyczny i nie motywowałby do podejmowania działań strategicznych, długofalowych. Nie skłaniałby do refleksji i uczenia się, adaptacji i korygowania podejmowanych działań. Z czasem skazywałby na zastój. JST muszą brać uwagę, że nie mają zapewnionego stałego wzrostu dochodów. Te, które tego nie respektują – bankrutują.

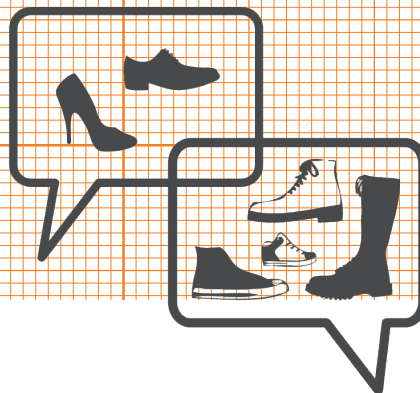
# 7

## JEDNOLITOŚĆ CZY KATEGORYZACJA JST



Kategoryzacja jest nam potrzebna dla skutecznej realizacji strategii rozwojowej państwa. Obecny jednolity podział terytorialny państwa jest niewłaściwy i wymaga reformy. Przy czym kluczowym zagadnieniem jest ustawowe powołanie regionów metropolitalnych, których sieć musi wynikać ze strategii rozwoju kraju, a nie być wyrazem politycznego przetargu. Współpraca gmin obszaru metropolitalnego jest potrzebna, ale nie rozwiązuje problemu. To tylko uzupełnienie. „Metropolizacja oddolna” nie udaje się, choć może być punktowo korzystna, np. w zakresie utylizacji śmieci. Jeszcze raz chcemy podkreślić, że kwestia sieci metropolii to przede wszystkim kwestia rozwoju kraju w kontekście międzynarodowym i globalnym, a nie sprawności wykonywania określonych usług publicznych, czego oczywiście nie lekceważymy. Dlatego opowiadamy się za uruchamianiem silnych finansowych bodźców do podejmowania różnych form współpracy międzysamorządowej. Natomiast jesteśmy przeciwni przymusowemu łączeniu gmin.

## MENEDŻERSKI CZY OBYWATELSKI MODEL SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ



Obywatel jest w systemie samorządowym traktowany przedmiotowo – ma co 4 lata iść na wybory i głosować, zaś samorząd (administracja) jest traktowany podmiotowo – samorząd to właśnie ci, którzy na 4 lata są wybrani i mogą robić co chcą. Z tym wiąże się problem ochrony obywateli przed samorządem. Obywatel musi być chroniony przed samowolą administracji. A to znaczy, że administracja może działać tylko na tyle, na ile jej zasoby (prawne, ale przede wszystkim finansowe) pozwalają na ingerencję w prawa podmiotowe obywateli. Oczywiście jest, że dla zachowania pewnych wartości i dóbr (np. porządku w przestrzeni) można ograniczyć prawa podmiotowe, ale to kwestia ustawowa, natomiast nie może być takiej sytuacji, że administracja sama kreśli plany, wizje, działania, podejmuje je i okazuje się, że nie ma środków, aby je zrealizować i przerzuci to na obywateli.

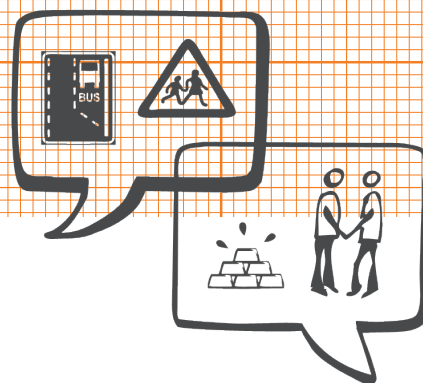
Stąd uznajemy zarządzanie partycypacyjne za składnik samorządowej demokracji. Instrument pozwalający jednak nie tylko na bezpośrednie współdecydowanie, ale na ochronę interesów podmiotów prywatnych oraz stwarzający szansę na wyjaśnienie przez administrację, dlaczego nie można w określonym miejscu i czasie zrealizować zgłaszanych przez obywateli postulatów.

Jeszcze raz podkreślamy, że partycypacja ma także ciemne strony. Można to zjawisko określić jako „bałkanizację” polityki lokalnej. „Zarządzanie partycypacyjne powoduje otwarcie kanałów artykulacji rozmaitych interesów. Ujawnia odrębności lokalne wynikające z tradycji, mające podłoże etniczne, religijne, rodzinne, związane z działalnością zawodową lub przynależnością do organizacji. Wiele z tych czynników ma jawny lub ukryty potencjał antagonizujący różne części społeczności. I powstanie oficjalnej płaszczyzny spierania się o sprawy lokalne może zostać wykorzystane jako narzędzie uzyskania trwałej przewagi jednych grup lokalnych nad drugimi” [Gąciarz, Bartkowski 2012, s. 87].

Dylemat dotyczy także pytania, czy organem wykonawczym ma być organ kolegialny (rada, zgromadzenie) czy mamy zachować dualizm organów JST: uchwałodawczy – wykonawczy (tak jak w Konstytucji). System EKSL jest pod względem cech zarządczych lepszy, bo mniej konfliktowy. Rada i wójt kierujący jej pracami z prawem głosu w radzie oraz możliwość kierowania sprawami w urzędzie przez radnych zmniejszą zagrożenie korupcją i zwiększą kontrolę społeczną w JST.

# 9

## **SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO ADMINISTRATOR I WYKONAWCA USŁUG PUBLICZNYCH CZY GOSPODARZ TERYTORIUM, WŁAŚCICIEL I PODMIOT PROWADZĄCY DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ**



Samorząd terytorialny (zwłaszcza gmina) to główny inwestor publiczny. Chodzi zatem o praktyczne i konsekwentne rozwiązanie następującej kwestii: na ile należy JST traktować jako podmiot czysto publiczny, który powinien opierać się na prawie publicznym, a na ile – skoro jest korporacją (wspólnotą) terytorialną – można zezwolić mu prawnie na używanie majątku wypracowanego przez tę korporację w trybie prywatnoprawnym, tj. cele pozostają publiczne. Zysk przeznaczany jest na dobro wspólne, ale metody są prywatne. Kwestię tę prawo rozstrzyga nieco odmiennie dla każdego z trzech poziomów samorządu. Wprowadza podstawowe zróżnicowanie ze względu na przynależność danej działalności do sfery użyteczności publicznej oraz przyznaje gminom najszersze uprawnienia w tym zakresie.

## POTRZEBUJEMY ZASADNICZEJ ZMIANY LEGISLACYJNEJ CZY TYLKO NOWELIZACYJNEJ KOREKTY UZUPEŁNIAJĄCEJ DZIAŁANIA POZALEGISLACYJNE?



Potrzebna jest poważna dyskusja nad polskim modelem samorządności terytorialnej. Także zasadnicza refleksja nad jego zmianą. W przeciwnym razie rozpoznane i przedstawione w Raporcie dysfunkcje będą się pogłębiać, prowadząc do trwałej degeneracji. Tego później nie da się już naprawić.

Zarazem mamy świadomość, że przedstawiamy Raport w pogarszającej się sytuacji gospodarczej i finansowej. To nie jest najlepszy czas na dokonywanie głębokich, radykalnych zmian. Jednak kryzys ujawnia systemowe słabości i wymusza dostosowania. Nie wydaje się więc, aby można było dalej odkładać konieczne systemowe korekty. Być może właściwa strategia działania winna być taka, że opracowujemy całościowy program reformy systemu samorządowego, ale wprowadzamy go etapowo, w ramach z góry wyznaczonego harmonogramu.

Jesteśmy przekonani, że zmian legislacyjnych nie sposób uniknąć. Zasygnalizowaliśmy już potrzebę kilku z nich. A jednocześnie uważamy, że wiele tych zmian trzeba i da się wprowadzić w ramach obowiązującego porządku prawnego, w drodze orzecznictwa i wykładni oraz w następstwie zmian organizacyjnych, proceduralnych i działań ściśle operacyjnych.

Prowadzenie tak opracowanej i etapowej reformy wymaga wykreowania silnego i sprawnego ośrodka zarządzania. W sensie polityczno-programowym takim centrum reformy powinna stać się Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), zaś centrum operacyjnym Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Jednak losy całego przedsięwzięcia będą zależeć od zapewnienia centrum reformy trwałego zaplecza eksperckiego, które nie zostanie zmarginalizowane w następstwie zmian polityczno-personalnych. Dlatego taki zespół ekspertów powinien powstać przy KWRiST i mieć zapewnione kilkuletnie budżetowe finansowanie.

Opowiadamy się za zainicjowaniem reformy samorządności terytorialnej, dostrzegając również jeszcze inne zewnętrzne zagrożenia, które będą mocno negatywnie rzutować na kondycję JST. Jednym z nich jest zagrożenie demograficzne.

Z dostępnych prognoz demograficznych w perspektywie 25 lat wynika, że ludność Polski będzie się systematycznie i wyraźnie zmniejszać (tabela 11). W 2035 r. Polaków ma być niecałe 36 mln [Prognoza ludności 2008, s. 1]. To najbardziej dramatyczny przejaw starzenia się społeczeństwa, powodowany głównie bardzo niskim (od szeregu lat) wskaźnikiem dzietności. W Polsce negatywne zjawiska demograficzne występują ze znacznym opóźnieniem w stosunku do społeczeństw zachodnioeuropejskich, ale przebiegać będą znacznie bardziej gwałtownie, ze względu na drastyczne obniżenie się liczby urodzonych dzieci w ostatnich dwóch dekadach w stosunku do lat 80. XX w. Tej negatywnej tendencji nie udaje się jak dotąd odwrócić. Podejmowane przez państwo działania okazują się wysoce nieskuteczne, między innymi za sprawą wysokiej emigracji zarobkowej ludzi młodych po wejściu Polski do Unii Europejskiej. W konsekwencji udział osób w wieku poprodukcyjnym wyniesie 26,6 proc. w perspektywie omawianej prognozy (2035 r.) (miasta – 27,8 proc., wieś – 25,2 proc.), co oznacza jego wzrost o prawie 11 proc. w porównaniu do 2007 r. [tamże, s. 3-5].

**Tabela 11.** Prognozowana liczba ludności województw Polski do 2035 r.

WOJEWÓDZTWO	2015	2020	2025	2030	2035
Dolnośląskie	2 834 973	2 799 888	2 752 445	2 688 307	2 614 229
Kujawsko-pomorskie	2 055 422	2 040 659	2 013 511	1 971 620	1 920 522
Lubelskie	2 104 762	2 063 046	2 011 897	1 946 608	1 871 109
Lubuskie	1 010 212	1 007 639	999 215	983 607	963 566
Łódzkie	2 475 013	2 419 234	2 353 303	2 274 636	2 188 017
Małopolskie	3 338 037	3 364 668	3 373 278	3 359 469	3 328 732
Mazowieckie	5 353 636	5 429 840	5 471 012	5 480 198	5 469 505
Opolskie	999 670	978 498	956 326	928 427	897090
Podkarpackie	2 091 955	2 085 785	2 069 523	2 037 383	1 992 723
Podlaskie	1 169 005	1 153 546	1 133 394	1 105 644	1 072 294
Pomorskie	2 262 912	2 285 122	2 292 403	2 282 765	2 262 786
Śląskie	4 534 566	4 447 055	4 338 230	4 202 145	4 052 211
Świętokrzyskie	1 232 259	1 202 649	1 167 758	1 125 166	1 076 864
Warmińsko-mazurskie	1 413 253	1 400 594	1 379 701	1 347 949	1 309 352
Wielkopolskie	3 453 458	3 475 707	3 471 683	3 441 101	3 393 938
Zachodniopomorskie	1 686 926	1 675 959	1 654 416	1 620 995	1 580 131

ŹRÓDŁO: [PROGNOZA LUDNOŚCI 2008].

Dla JST, a szczególnie gmin, oznacza to – na większości terytorium kraju – znaczący ubytek potencjału ludnościowego. To przeniesie się na ich sytuację budżetową. Z jednej strony, znacznie spadną ich dochody, z drugiej – konieczny będzie wzrost wydatków socjalnych adresowanych do osób starszych, wymagających opiekuńczego wsparcia, którego nie znajdą w rodzinie.

Już teraz mamy do czynienia z poważnymi trudnościami finansowymi JST związanymi ze zmianami demograficznymi: coraz mniej uczniów, a wysokość subwencji oświatowej zależy od ich liczby. Koszty zaś generują głównie pensje nauczycieli. Czyli inny czynnik wyznacza dochody, inny – wydatki. I brak jest między nimi bezpośredniego powiązania. W rezultacie oświata jest w przeliczeniu na ucznia coraz droższa. Przyczyniają się do tego, rzecz jasna, zapisy Karty Nauczyciela, podwyżki pensji nauczycielskich itd.



W wielu miastach ubytek ludności wystąpi już w bieżącej dekadzie. Natomiast na obszarach wiejskich nastąpi on dopiero po 2020 r. [Krajowa Strategia 2010, s. 44]. Następstwa zmian demograficznych odzwierciedlają przesunięcia w strukturze gmin według liczby ludności. Zwraca uwagę to, że w poprzedniej dekadzie systematycznie wrastała liczba gmin, które liczą mniej niż 5 tys. mieszkańców. Takich jednostek było na koniec 2009 r. 628, czyli aż o 48 więcej niż dziesięć lat wcześniej. Spadała natomiast liczba gmin w przedziale między 5 tys. a 10 tys. Duże miasta będą się wyludniać także za sprawą przemieszczania się ich mieszkańców na tereny podmiejskie.

Procesy demograficzne będą więc w coraz większym stopniu podważać finansowe podstawy funkcjonowania najmniejszych wspólnot samorządowych, zwiększać obciążenie budżetu państwa transferami do samorządów i osłabiać zdolność do świadczenia przez nie usług publicznych. Kosztami utrzymania niksających i peryferyjnych gmin zostaną obciążeni wszyscy podatnicy, co gorsza bez gwarancji skutecznego wykonywania przez nie zadań publicznych. Równocześnie wyludniające się duże miasta staną przed widmem problemów finansowych i społecznych, gdy tuż za ich w końcu iluzorycznymi granicami administracyjnymi rezydować będą aktywni zawodowo i zamożniejsi konsumenci większości rodzajów usług miejskich.

### 5.3. Działania

W tym punkcie przedstawiamy rekomendacje dotyczące najważniejszych kierunkowych działań, które pomogą w usunięciu rozpoznanych wcześniej dysfunkcji, przeszkadzających w efektywnym funkcjonowaniu samorządności terytorialnej. Osią podejmowanych działań jest stworzenie w Polsce samorządu terytorialnego samodzielnego, zintegrowanego wewnętrznie, wykorzystującego endogenne źródła rozwoju, profesjonalnie zarządzanego, współpracującego z partnerami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Nie powiedzie się to bez usunięcia znaczących deficytów społecznych związanych, zasadniczo, ze zbyt niskim poziomem kapitałów miękkich – społecznego i ludzkiego.

#### W zakresie ustroju JST

1. Wprowadzenie modelu, szczególnie w gminach, bardziej zgodnego ze standardami EKSL, która daje wiele możliwości, w ramach których rekomendujemy następujące:
  - a) model kierowania i zarządzania przez radę, która mogłaby wynajmować menedżera wykonawczego oraz do zarządzania urzędem, który, z kolei, ponosiłby przed nią pełną odpowiedzialność, z rozwiązaniem kontraktu włącznie;
  - b) model kierowania i zarządzania przez radę, typowo parlamentarny z władzą wykonawczą odpowiedzialną przed radą;
  - c) model kierowania i zarządzania przez radę o wzmocnionych kompetencjach kontrolnych wobec urzędów (poprzez system komisji i wójta będącego członkiem rady).
2. Radni powinni być mocniej włączani w zarządzanie JST, aby w konsekwencji przyjmować współodpowiedzialność za ich funkcjonowanie.
3. Zapewnienie radnym prawnych i materialnych możliwości aktywnego wypełniania swych funkcji, między innymi możliwości zamawiania przez nich profesjonalnych opinii i ekspertyz, a także objęcie radnych systemowym kształceniem (wolnym od opodatkowania PIT).
4. Zapewnienie faktycznej niezależności biura rady.
5. Odejście od zasady niepołączalności mandatu radnego różnych poziomów i posła.
6. Konieczne jest wprowadzenie w ramach jednostek pomocniczych gminy różnych form organizacji ze względu na: (a) jednostki, które reprezentują interesy mieszkańców w procesie podejmowania decyzji, (b) jednostki, które realizują zadania publiczne w formie zdekoncentrowanej w imieniu gminy. W tym celu niezbędne jest uzupełnienie ustawy o samorządzie gminnym o przepisy dotyczące obsługi administracyjnej jednostek pomocniczych. Jeśli władze miasta suwerenną decyzją przyjmują, że rola dzielnic i osiedli ogranicza się w gminie wyłącz-

nie do reprezentacji interesów mieszkańców w procesie podejmowania decyzji przez władze gminy, to funkcje usługowe pełniłby nadal urząd miasta (gminy). Natomiast w sytuacji możliwego ustawowo (ale w praktyce nie stosowanego) powierzenia dzielnic określonych w statucie zadań i kompetencji gminy (dekoncentracja), dzielnica powinna posiadać przez siebie zarządzaną jednostkę administracyjną (jako urząd dzielnicy będący jednostką budżetową). Brak możliwości powoływania takich jednostek administracyjno-usługowych skutecznie hamuje dekoncentrację zadań gminy na jej jednostki pomocnicze.

### **W zakresie organizacji terytorialnej państwa**

1. Reforma zarządzania obszarami metropolitalnymi musi opierać się na następujących zasadach:
  - a) ustanowieniu regionów metropolitalnych w ramach istniejącej struktury jednostek podziału terytorialnego państwa;
  - b) polityka metropolitalna, zarówno ta wewnętrzna, jak i zewnętrzna (w ramach Unii Europejskiej), powinna być wpisana w unijny standard statystyki metropolitalnej – definiowanej w oparciu o jednostki statystyczne NUTS-3, zatem powinna istnieć tożsamość terytorialna między regionami metropolitalnymi a odpowiednimi jednostkami statystycznymi NUTS-3;
  - c) w tak proponowanej strukturze władzy w skład regionu metropolitalnego wchodziłyby gminy, które byłyby wyposażone zasadniczo we wszystkie zadania miast na prawach powiatu, z wyjątkiem tych zadań, które – zgodnie z zasadami pomocniczości i zdolności do wykonywania zadań publicznych – należałyby do nowych jednostek, o których mowa. Zasada ta dotyczyłaby wszystkich gmin bez względu na charakter (wiejski, miejski, dotąd na prawach powiatu albo bez tej kwalifikacji). Jednocześnie regiony metropolitalne winny przejść na zasadzie zadań zleconych od administracji rządowej oraz samorządu województwa te zadania o charakterze sieciowym (głównie w zakresie transportu publicznego i drogownictwa), których realizacja wymaga terytorialnej konkretyzacji, uwzględniającej specyfikę obszarów metropolitalnych.
2. Stworzenie ustawowej możliwości tworzenia związków komunalnych zrzeszających JST różnych poziomów.
3. Powinny być przewidziane szczególnego rodzaju porozumienia, które mogą zawrzeć gminy graniczące, także z miastem na prawach powiatu. Antycypując przyłączenie do większego organizmu, gmina granicząca może w drodze porozumienia określić oczekiwane przez siebie warunki funkcjonowania przyłączanej społeczności. Po połączeniu szczególne prawa tej społeczności będą musiały być zagwarantowane w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Umożliwi to funkcjonowanie takiego obszaru jako np. jednolitej jednostki pomocniczej. Dodatkowym zabezpieczeniem instytucjonalnym będzie możliwość zmiany formuły działania i kształtu jednostki pomocniczej jedynie po obligatoryjnym zasięgnięciu opinii społeczności przyłączonego obszaru.
4. Dotychczasowa zachęta do łączenia gmin i powiatów – w postaci zwiększonego o 5 punktów procentowych udziału we wpływach PIT – powinna zostać zlikwidowana. Zastąpi ją dotacja celowa z budżetu państwa dla nowych jednostek na częściowe pokrycie jednorazowych wydatków bieżących i majątkowych, które są bezpośrednio związane z procesem łączenia. Dotacji celowej powinien udzielać, na podstawie umowy, wojewoda – tak, aby sposób kalkulacji kwoty dotacji preferował powstawanie możliwie jak największych jednostek.

### **W zakresie finansów samorządowych**

1. Uruchomienie prac nad ustaleniem standardów kosztowych wykonywania zadań publicznych, przynajmniej w tych działach, gdzie samorządy mają największe wydatki (przede wszystkim w oświacie, pomocy społecznej, transporcie, mieszkalnictwie, gospodarce komunalnej). Pra-

- ce powinny zmierzać zwłaszcza do identyfikacji czynników wyznaczających realnie koszty, w tym do rozpoznania ich terytorialnego zróżnicowania.
2. Zdefiniowanie minimalnego standardu usług publicznych, których wykonanie powinno zostać objęte przez państwo gwarancją finansowania. Należy zwrócić uwagę, że niektóre z usług mają w istocie charakter aterytorialny (np. dostęp do oświaty publicznej), niektóre zaś wymagają nawet kategoryzacji JST pod względem konieczności ich zapewnienia (np. transport publiczny).
  3. Podjęcie prac nad nową konstrukcją systemu dochodów komunalnych. Nowy system powinien – w miarę możliwości – wyznaczać wydajne źródła dochodów własnych JST, zapewniając jednocześnie dochody transferowe w wysokości dającej wszystkim samorządom możliwość zagwarantowania mieszkańcom dostępu do podstawowych usług publicznych. Konstrukcja systemu dochodowego ma być uzależniona od ustalenia standardów zakresu i kosztów obligatoryjnych usług publicznych. System musi tworzyć pewien nadmiar środków w stosunku do podstawowych potrzeb kosztowych, aby umożliwić inwestycje odtworzeniowe.
  4. Dopuszczenie swobodnej decyzji władz samorządowych w sprawie zakresu działań podejmowanych w imieniu społeczności lokalnej, a więc także obciążania mieszkańców podatkami i opłatami. W ten sposób możemy urealnić zasadę samorządności terytorialnej. Chodzi tutaj o możliwość zawierania przez grupy lub osoby aspirujące do sprawowania władzy lokalnej swoistej „umowy społecznej” z mieszkańcami, gdzie stawką jest – z jednej strony – wysokość obciążeń fiskalnych, a z drugiej – zakres przedsięwzięć (inwestycji, ale też poziomu wykonania usług publicznych), jakie władza samorządowa może podjąć. Chodzi tu także o możliwość podwyższenia standardu świadczenia danej usługi publicznej ponad minimum, które powinno gwarantować państwo.
  5. Dokonanie przeglądu podatków i opłat przypadających samorządom w celu dopasowania ich charakteru i konstrukcji do zadań i usług wykonywanych na rzecz opłacających te daniny. Podatki i opłaty powinny mieć związek z korzyściami, jakie otrzymują z tych środków mieszkańcy i podmioty posiadające siedzibę na terenie danego samorządu. Samorządy powinny mieć większe uprawnienia związane ze stanowieniem podatków lokalnych (np. poprzez określenie zasady minimalnej, a nie maksymalnej stawki). W szczególności ważne jest dokonanie reformy podatku od nieruchomości w kierunku ekonomicznego urealnienia wymiaru tego podatku.
  6. Urealnienie statusu dochodów z udziałów w PIT i CIT jako dochodów własnych, najlepiej poprzez nadanie im charakteru dodatków samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) do państwowych podatków dochodowych, ustalanych swobodnie przez JST w ustawowych granicach.
  7. Prawne ułatwienie stosowania nowoczesnych form zarządczych, jak wieloletnie prognozy finansowe (WPF) i budżetowanie zadaniowe. Narzędzia te powinny przede wszystkim służyć celom zarządczym JST, nie zaś – jak dzisiaj WPF – celom informacyjnym państwa.
  8. Przegląd prawa materialnego w aspekcie narzucania JST konieczności ponoszenia określonych wydatków, np. Karta Nauczyciela, ustawa o pomocy społecznej. Trzeba, po pierwsze, ocenić racjonalność prawnych wymogów w tej mierze. Po drugie, przyjąć zasadę, że prawnemu określeniu standardów wykonania usług lub zapłaty za nie musi towarzyszyć gwarancja ich sfinansowania przez państwo.
  9. Konsolidacja centralnych uprawnień decyzyjnych w sferze finansów komunalnych. Dzisiaj za finanse komunalne odpowiada zasadniczo Ministerstwo Finansów, ale realne decyzje są rozproszone pomiędzy kilka ministerstw. Należy zwrócić uwagę, że Ministerstwo Edukacji Narodowej przesądza o rozdziale największego pojedynczego źródła dochodów JST, czyli tzw. części oświatowej subwencji ogólnej. Rozproszenie decyzji w sprawie finansów komunalnych jest jedną z zasadniczych przyczyn dzisiejszego chaosu w tej dziedzinie.

10. Rozszerzenie definicji członka wspólnoty samorządowej także na podmioty, które posiadają na jego terenie siedzibę oraz jasne wyrażenie zasady, że gminy (miasta na prawach powiatu) mogą różnicować stawki opłat za świadczone usługi komunalne w odniesieniu do tych osób, które nie są członkami tej wspólnoty samorządowej. To od gmin (miast na prawach powiatu) będzie zależało, czy skorzystają z prawa do różnicowania stawek opłat. Pozwoli to na zmniejszenie problemu finansowania usług komunalnych w obszarach metropolitalnych, których faktyczni mieszkańcy, jako podatnicy, dźwigają koszt usług (np. komunikacji publicznej) wykonywanych na rzecz członków innych wspólnot samorządowych. Wpłynie również na urealnienie faktycznej liczby mieszkańców w gminach, jak również przyczyni się do łatwiejszej partycypacji gmin okalających miasta w kosztach aglomeracyjnych usług publicznych organizowanych przez to miasto.
11. Należy rozwiązać problem odrębności rachunkowości budżetowej w jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych i państwowych funduszach celowych (zasada kasowa księgowania) od rachunkowości ogólnej (zasada memoriałowa) – stosowanej w pozostałych placówkach sektora finansów publicznych oraz w księgowości podmiotów prywatnych.
12. Należy wesprzeć budowę samorządowej infrastruktury finansowej, np. poprzez działanie wyspecjalizowanego rządowego funduszu pożyczkowego, który udzielałby wewnątrzsektorowych pożyczek na inwestycje samorządów, o oprocentowaniu jak dla długu Skarbu Państwa. Mogłoby to działać się poprzez zwiększenie roli Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, który w tej sytuacji powinien stać się państwowym funduszem celowym. Dodatkowo, należy wskrziesić komunalne kasy oszczędności, udoskonalone na wzór niemieckich *Sparkasse*.
13. Należy doprowadzić do objęcia publicznymi statystykami całości finansów komunalnych, przede wszystkim poprzez zebranie w jednym miejscu i publiczne udostępnienie bilansów skonsolidowanych JST, co pozwoli na uzyskanie kompletnej informacji o wartości mienia komunalnego, także znajdujących się w gestii spółek komunalnych.

### **W zakresie zarządzania JST**

1. Przy zachowaniu zasady jedynie legalistycznego nadzoru na działaniami JST w zakresie ich zadań własnych, konieczne jest podjęcie prac nad podniesieniem jakości nadzoru. O ile dysponujemy profesjonalnym nadzorem w sprawach finansowych, gdzie dzisiejszy tryb działania regionalnych izb obrachunkowych wymaga jedynie korekt, o tyle należałoby postulować profesjonalizację nadzoru wykonywanego przez wojewodę. Jest to potrzebne w związku ze wzrastającym zaangażowaniem samorządu terytorialnego w realizację zadań wymagających specjalistycznego, fachowego przygotowania i interdyscyplinarnej wiedzy oraz ze wzrastającymi wymogami technologicznymi, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak transport i drogownictwo, ochrona przyrody i środowiska, ochrona zabytków, gospodarka przestrzenna, utylizacja odpadów itd.
2. W przypadku nadzoru finansowego za główny postulat trzeba uznać dążenie do wyeliminowania niejednoznaczności przepisów prawnych, skutkujących niejednolitością linii orzeczniczej różnych ośrodków (problem ten dotyczy także nadzoru ze strony służb wojewody).
3. W przypadku działań służb wojewody głównym postulatem jest zbudowanie możliwości merytorycznego nadzoru nad działaniami JST. Oznacza to konieczność podjęcia działań organizacyjnych podnoszących nie tylko formalnoprawne, ale i merytoryczne kompetencje służb. Należy jednak zastanowić się nad tym, w jakich ustawach prawa materialnego należałoby wprowadzić przepisy umożliwiające merytoryczny nadzór nad decyzjami samorządu (przykładem może być prawo zagospodarowania przestrzennego). Należy rozważyć też możliwość wprowadzenia w uzasadnionych przypadkach (jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) dłuższego niż 30 dni czasu na reakcję nadzorcą.

4. W związku z licznymi przypadkami realizacji zadań publicznych i angażowania środków publicznych JST w formach prawa prywatnego (spółki prawa handlowego) przez JST konieczne jest prawne umożliwienie nadzoru nad tego typu działaniami. Wskazane jest między innymi wprowadzenie w ustawie o gospodarce komunalnej obowiązku corocznego określania dla spółek komunalnych przez organy stanowiące JST celu działalności i jej spodziewanych efektów. Obecnie nadzór właścicielski sprawowany jest de facto jedynie poprzez fakt związku osobowego – udziału członków rad nadzorczych w tych spółkach. Samorządowi członkowie rad nadzorczych powinni być związani instrukcjami właściwego organu stanowiącego. Analogiczne rozwiązania powinno zostać wprowadzone w odniesieniu do każdego podmiotu samorządowego działającego odrębnie od JST. Tam, gdzie dany podmiot nie ma rady nadzorczej, adresatem instrukcji powinien być kierownik/zarząd takiej jednostki.
5. Konieczne jest uporządkowanie działalności spółek komunalnych, tak aby zerwać z fikcją ich rynkowego profilu (działalności nastawionej na zysk) i podporządkować zasady ich działania podstawowej funkcji, jaką mają wypełniać – realizacji zadań publicznych. W konsekwencji niezbędne jest zweryfikowanie określonych przepisami kodeksu spółek prawa handlowego zasad ich organizacji i działania oraz wprowadzenie w tym zakresie przepisów szczególnych.
6. Jednocześnie należy wprowadzić przejrzyste przepisy wiążące mienie komunalne z realizowanymi zadaniami, a w konsekwencji doprowadzić do prywatyzacji mienia, które nie jest potrzebne do realizacji zadań publicznych.
7. Prawo powinno zobowiązywać organy wykonawcze JST do zapewnienia odpowiedniej obsługi księgowej, nie przesądzając, kto i gdzie obsługę tę wykonuje. Umożliwiłoby to np. stworzenie jednolitych pionów obsługi księgowej w każdej jednostce samorządu dla wszystkich jej jednostek organizacyjnych.
8. Powinno zostać poszerzone prawo JST do wykonywania zadań własnych niezwiązanych z wykonywaniem funkcji władczych przy pomocy innych podmiotów: instytucji trzeciego sektora, spółek prawa handlowego, a nawet – gdzie to właściwe – osób fizycznych.
9. Uzasadnione jest wprowadzenie obligatoryjnych form zarządzania systemami transportowymi na obszarach aglomeracji, integrujących działania zarządcze administracji publicznej – samorządowej i rządowej – w zakresie transportu i zarządzania drogami, a także związanie planowania rozwoju sieci transportu publicznego z aktami planowania przestrzennego.
10. Należy uporządkować kwestię dopuszczalności możliwości wspierania przez JST podmiotów zewnętrznych (w tym prywatnych) w drodze udzielenia dotacji celowych. Zasadą główną winno być tu respektowanie interesu publicznego (np. możliwość dotowania przedsięwzięć zapewniających ład architektoniczny itp.).
11. Potrzebne jest prawne ułatwienie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności zwracamy uwagę na konieczność nowelizacji przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych w celu usunięcia limitowania wydatków bieżących na PPP, podrażającego w wielu przypadkach koszty zastosowania formuły partnerstwa.
12. Należy uregulować sytuację i zakres zadań domów kultury w sposób symetryczny do regulacji bibliotecznych.
13. Należy dookreślić i zróżnicować zadania i funkcje instytucji kultury różnych poziomów samorządu. Na uwagę zasługuje dotąd w ogóle nie uwzględniona w tym zakresie rola dzielnic w wielkich miastach.
14. Należy przeanalizować i zdefiniować kryteria efektywności ekonomicznej instytucji kultury, różne dla instytucji artystycznych oraz animacyjnych, tak aby samorządy uzyskiwały jasny punkt odniesienia, pozwalający na znalezienie równowagi pomiędzy roszczeniami finansowymi środowisk związanych z instytucjami kultury, z jednej strony, a drastycznymi ograniczeniami wprowadzonymi przez samorząd, uniemożliwiającymi de facto funkcjonowanie instytucji kultury, z drugiej.

15. Samorządowe instytucje kultury powinny móc statutowo wspierać działalność organizacji społecznych prowadzących działalność kulturalną, tworząc swojego rodzaju klastry kultury. Wymaga to nowego zdefiniowania ich sposobu pracy oraz przekazania właściwych kompetencji i środków ze strony samorządu.

#### **W zakresie absorpcji środków unijnych**

1. System absorpcji środków europejskich należy pozbawić charakteru ekstensywnego i mechanicznego. Jego funkcją powinno być nie szybkie wydatkowanie środków unijnych, ale ich mądre wykorzystywanie. Większe tempo wydatkowania w żadnej mierze nie oznacza ich wyższej użyteczności.
2. Środki unijne, zgodnie z zasadą dodawalności, stanowią dopełnienie środków finansowych, którymi dysponują władze publiczne, przedsiębiorcy i organizacje. Budowanie wizji rozwojowych ignorujących tę kwestię to kosztowna iluzja prowadząca do osłabienia endogenicznych czynników i mechanizmów rozwojowych oraz uzależnienia od zewnętrznych środków finansowych.
3. Należy znacząco ograniczyć liczbę oraz uprościć treści regulacji biurokratycznych warunkujących wykorzystanie środków europejskich. Ich liczba i detaliczny charakter czynią pozyskiwanie tych środków przedsięwzięciem kosztownym oraz potencjalnie ryzykownym dla ich beneficjentów.
4. Należy odrzucić naganną praktykę „zmiany reguł gry w trakcie jej trwania”. W szczególności odnosi się to do zaleceń instytucji zarządzających programami współfinansowanymi ze środków europejskich, zmieniających warunki formalno-finansowe realizowanych projektów.
5. Należy zrewidować użyteczność mocno rozbudowanego systemu komitetów opiniujących oraz konsultujących reguły i mechanizmy programowania oraz wydatkowania środków unijnych. Liczba tych różnorodnych gremiów jest wyrazem inflacji słusznej reguły reprezentacji w publicznych procesach decyzyjnych.
6. Należy wzmocnić powiązanie ewaluacji z procesami decyzyjnymi dotyczącymi wydatkowania środków unijnych. W tym celu konieczne jest ograniczenie funkcji kontrolno-nadzorczych i represyjnych ewaluacji, a zarazem wzmocnienie mechanizmów organizacyjnego uczenia się i refleksji nad konsekwencjami podjętych działań. Równie ważne jest podniesienie standardów metodologicznych badań ewaluacyjnych, wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikowanie wyników ewaluacji oraz przekształcania ich w wiedzę użyteczną w procesie projektowania działań i podejmowania decyzji.
7. Należy znacząco wzmocnić po stronie administracji publicznej, szczególnie tej określanej jako „funduszowa”, przekonanie o jej służebności, a nie jej zwierzchności i omnipotencji wobec obywateli, organizacji i podmiotów gospodarczych.
8. Należy zapewnić, aby udział własny samorządu w realizacji zadań dofinansowywanych ze środków UE był w większości finansowany z nadwyżek operacyjnych budżetu, a nie z komercyjnych kredytów.
9. Celowe jest także przyspieszenie spływu do JST środków z UE po rozliczeniu zadania, gdyż odwlekanie należnej refundacji zwiększa koszty pożyczek zaciąganych przez JST na prefinansowanie realizacji takich zadań.

#### **W zakresie funkcji rozwojowej JST i partnerstwa społecznego**

1. Polityka publiczna prowadzona z myślą o pobudzeniu i kierunkowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, aby była skuteczna, musi prowadzić do kreowania przestrzeni intensywnych interakcji społecznych, także w wymiarze zbiorowym. Praktycznie oznacza to, że obywatele powinni być traktowani przez władzę publiczną jako aktywne i zdolne do samodzielnych działań jednostki, natomiast poszczególne grupy społeczne – jako autonomiczni partnerzy przedsięwzięć rozwojowych. Warunkiem powodzenia polityki rozwoju jest włączenie do jej progra-

- mowania i wdrażania szerokiego kręgu interesariuszy, a tym samym stworzenie sieci koordynacji działań prorozwojowych. Takie sieci umożliwiają kojarzenie interesów indywidualnych i zbiorowych. Tworzą niezbędny pomost formowania interesu wspólnotowego, publicznego. A gdy tak się dzieje, rozwojowy kapitał społeczny jest aktywizowany i upowszechniany.
2. Osiągnięcie takiej korzystnej sytuacji nie jest łatwe i wymaga podjęcia wielu spójnych działań dotyczących: komunikacji społecznej, dostępności, informacji publicznej, mediów lokalnych, edukacji (obywatelskiej, kulturalnej i medialnej), tworzenia i animowania przestrzeni publicznej. Niestety w Polsce intensywność i skuteczność tak ukierunkowanych działań władzy publicznej jest bardzo słaba.
  3. Samorząd powinien otrzymać systemowe wsparcie w prowadzeniu polityki rozwoju wykorzystującej potencjały endogenne. Oznacza to:
    - a) promowanie zasady prowadzenia zintegrowanej horyzontalnie (całościowej) polityki rozwoju lokalnego oraz ustawowe określenie instrumentów i procedur: planowania strategicznego, programowania, koordynacji i współpracy w działaniach rozwojowych na poziomie lokalnym;
    - b) informatyzację systemu świadczenia usług publicznych, upowszechnienie dostępu do cyfrowych zasobów informacji i wiedzy;
    - c) budowę systemu dialogu obywatelskiego i konsultacji społecznych, wspieranie niezależnych mediów;
    - d) praktyczne zastosowanie mechanizmu CLLD (*Community-led local development* – Rozwój lokalny kierowany przez społeczność) polegającego na tworzeniu lokalnych strategii rozwoju i budowaniu lokalnych partnerstw (Lokalnych Grup Działania), w oparciu o doświadczenie podejścia LEADER (wprowadzenie nowych funkcji szkoły: (1) wyrównywanie szans edukacyjnych i deficytów społecznych dzieci, (2) edukacja obywatelska, medialna i kulturalna; (3) kształcenia rodziców i edukacja ustawiczna dorosłych);
    - e) wsparcie ekonomii społecznej i udziału organizacji pozarządowych w świadczeniu usług i prowadzeniu działalności gospodarczej;
    - f) zapewnienie warunków rozwoju organizacjom społecznym;
    - g) zbudowanie nowego modelu ośrodka pomocy społecznej, pełniącego rolę centrum aktywizacji społecznej i zawodowej, działającego w partnerstwie z lokalnymi organizacjami społecznymi i podmiotami ekonomii społecznej;
    - h) wprowadzenie nowych instytucji i instrumentów aktywizacji społeczno-zawodowej (np. praca środowiskowa, kontrakt rodzinny);
    - i) wzmocnienie kompetencyjne i finansowe jednostek pomocniczych samorządu lokalnego (sołectwa, osiedla, dzielnice);
    - j) prowadzenie systematycznych szkoleń dla lokalnych liderów, polityków i urzędników z zakresu wiedzy o rozwoju lokalnym.
  4. Prowadzenie przez JST polityki rozwoju wymaga dostępu do kapitału finansowego. I to jest póki co silną barierą skutecznego oddziaływania JST na rozwój. Banki lokalne i regionalne (szerzej lokalne i regionalne instytucje finansowe) są brakującym ogniwem samorządności terytorialnej w Polsce.
  5. Uregulowanie prawnych podstaw działalności gospodarczej nie dla zysku, w tym organizacji pozarządowych, w drodze uchwalenia ustawy o przedsiębiorczości społecznej.
  6. Należałoby wprowadzać zmiany wzmacniające funkcję kontrolną mediów lokalnych.

#### **W zakresie monitorowania i ewaluacji aktywności samorządowej**

1. Należy rozważyć utworzenie instytucji (mechanizmu) przeglądu ustroju administracji publicznej. Przegląd taki mógłby być dokonywany np. w cyklu 10-letnim (lub być skoordynowany ze średniookresową strategią rozwoju kraju). Polegałby on między innymi na ocenie efektów:

- a) obowiązywania prawa regulującego funkcjonowanie samorządu (lub szerzej, administracji publicznej) – postlegislacyjne procedury oceny aktów prawnych;
  - b) funkcjonowania systemów świadczenia usług publicznych;
  - c) finansowania samorządu i finansowania rozwoju;
  - d) realizacji polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym;
  - e) realizacji polityki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
  - f) działania mechanizmów partycypacyjnych i konsultacyjnych.
2. Przeglądy ustrojowe stanowiłyby podstawę do projektowania zasadniczych korekt w systemie organizacji administracji publicznej, także terytorialnej. Istotnym źródłem danych wspomagających tego rodzaju przeglądy byłby system monitorowania rozwoju.
  3. Projektując mechanizmy operacyjne przeglądu ustroju administracji publicznej, należy rozpocząć od umiejscowienia przeglądu w państwowym systemie prawno-administracyjnym oraz określenia jego kluczowych funkcji w domenie politycznej, administracyjnej, eksperckiej i środowisku interesariuszy.
  4. Rekomendujemy potrzebę zweryfikowania rodzaju zbieranych danych i ich publicznej dostępności – tak, aby mogły wspomagać przestrzeganie zasady jawności działania struktur publicznych oraz pozwalać na ocenę ich efektów. Chodzi o to, aby możliwość wglądu w wybrane zagadnienia dotyczące JST mieli wszyscy obywatele-interesariusze.



## BIBLIOGRAFIA

Aktywność społeczna [2012], *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, Komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa (luty).

Badania w kulturze [2010], *Badania w kulturze*, dostępne na: <http://badania-w-kulturze.mik.krakow.pl/2010/05/11/obserwatorium-zywej-kultury-kolejny-krok/>.

Baza benchmarkingowa [2012], *Baza benchmarkingowa PRI*, dostępne na: <http://baza.pri.msap.uek.krakow.pl>.

Błądowski P. [2010], *Miasta członkowskie ZMP wobec zadań pomocy społecznej w latach 1999–2008*, ZMP, Warszawa.

Broniewski S. [1978], *Rozmieszczenie inwestycji w miastach*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Brzozowski A. [2003], *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” nr 3.2/2003.

Chorążki W. [2008], *Media ogólnopolskie, a media regionalne i lokalne na początku 2008 roku*, Biuletyn Stowarzyszenia Prasy Lokalnej, Świnoujście.

Dębowska-Romanowska T. [2012], *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa.

Diagnoza społeczna [2011], *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, raport pod redakcją J. Czapińskiego i T. Panka, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Digitizing Public Services in Europe [2010], *Digitizing Public Services in Europe: putting ambition into action. 9th Benchmark measurement*, Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi, December.

European Social Survey [2010], *European Social Survey 2010. ESS Round 5: European Social Survey Round 5 Data (2010). Data file edition 2.0*, [2010] Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

Forum Od-nowa [2012], *Niknące gminy, przedmieścia i fikcja granic administracyjnych miast. Propozycja podejścia systemowego* ([www.forumodnowa.pl](http://www.forumodnowa.pl)).

Frączek M. [2012], *Ocena możliwości oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego w obszarze rynku pracy* (maszynopis).

Gąciarz B., Bartkowski J. [2012], *Samorząd a rozwój. Instytucje – obywatele- podmiotowość*. Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.

Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J. (red.), Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. [2012], *Kurs na innowacje, Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.

Herczyński J. [2012], *Wyzwania oświatowe stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Informacja o przekształceniach [2009], *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2008*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

- Informacja o przekształceniach [2012], *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2011*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli [2010], *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, LWR-410-11/01/2009, Najwyższa Izba Kontroli, Wrocław.
- Izdebski H. [2011], *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. [2007], *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo, Ernst & Young, Warszawa.
- Kachniarz M. [2012], *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kaleta J. [1985], *Gospodarka budżetowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kolipiński B. [1986], *Problematyka ekonomiczna w panach zagospodarowania przestrzennego na przykładzie metody oceny efektywności rozwiązań przestrzennych*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Kosikowski C. [2012], *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, WoltersKluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Kowalewski A. [2012], *W urbanizacyjnym chaosie*, Rzeczpospolita. Ranking samorządów, 17 lipca.
- Koziński J. [2012], *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów nr 1/2012.
- Krajowa Strategia [2010], *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.
- Kubicki P. [2011], *Samorząd a edukacja*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Kulesza M. [2012], *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd terytorialny 7-8/2012.
- Malisz B. [1971], *Metoda analizy progowej w zastosowaniu do planowania rozwoju miast i regionów*, [w:] B. Malisz (red.), J. Żurkowski, *Metoda analizy progowej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, Zeszyt 34/1971.
- Medda F. R., Modelewska M. [2011], *Finansowanie transportu publicznego metodą Land Value Capture. Zastosowanie dla metra w Warszawie*, Sprawne Państwo, Ernst & Young, Warszawa.
- Mianowski J. [2010], *Rola lokalnych mediów w przemianach samorządów*, dostępne na: [www.gloswagrowiecki.pl](http://www.gloswagrowiecki.pl).
- Nykiel W. [2012], *Znaczenie podatku od nieruchomości jako instrumentu lokalnej polityki finansowej*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Tom XLIII, Warszawa.
- Ocena instytucji [2012], *Ocena instytucji publicznych*, Komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa (marzec).
- Oceny parlamentu [2012], *Oceny parlamentu, prezydenta, związków zawodowych i NFZ*, Komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa (luty).
- Olbrysz A., Koziński J. [2011], *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji”, Warszawa.
- Orlik J. [2012], *Rola samorządu terytorialnego w kulturze (maszynopis)*.

- Pokrzycka L. [2008], *Funkcjonowanie prasy lokalnej w Polsce*, „Trzeci Sektor” nr 14.
- Poliński A., Sierżputowski T. [2012], *System relacji prawnych i ekonomicznych pomiędzy gminami i komunalnymi spółkami prawa handlowego*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I Zachariasz, *Finanse komunalne a konstytucja*, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, Tom XLIII, Warszawa.
- Potencjał społecznikowski [2012], *Potencjał społecznikowski i zaangażowanie Polaków w wolontariat*, Komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa (luty).
- Prognoza ludności [2008], *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, Główny Urząd Statystyczny, materiał na konferencję prasową w dniu 25 lipca 2008 r.
- Projekt ustawy [2012], *Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw* (grudzień), projekt ustawy Prezydenta RP.
- Raport końcowy [2011], *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, SMG/KRC Poland Media S.A, Warszawa (luty).
- Raport o stanie miast [2010], *Raport o stanie miast*, Wspólnota nr 36/2010.
- Rocznik statystyczny [2012], *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012*, Główny Urząd Statystyczny Warszawa.
- Rokita J. [1998], *Batalia o rząd*, [w:] A. Nelicki (red.), *O naprawę III Rzeczypospolitej, ISP i Platan*, Kraków.
- Samorządność w Polsce [2010], *Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia*, Komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa (październik).
- Sprawozdania z wykonania [1999–2011], *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2011*, w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
- Stosunek do rządu [2012], *Stosunek do rządu w marcu*, Komunikat Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa (marzec).
- Sub-national [2008], *Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance*, Dexia Editions, Paryż.
- Tołwińska-Królikowska E. [2011], *Mała wiejska szkoła podstawowa – niezbędny ośrodek rozwoju społeczności lokalnej*, materiał z debaty „Szanse edukacyjne na obszarach wiejskich”, 15 czerwca 2011 r., Federacja Inicjatyw Oświatowych, Warszawa.
- Urzędy tajemnic [2010], *Urzędy tajemnic wszelakich*, dostępne na: [www.informacjapubliczna.org.pl](http://www.informacjapubliczna.org.pl).
- Usługi komunalne [2011], *Usługi komunalne (usługi wodno-kanalizacyjne i odbiór odpadów) w miastach uczestniczących w Systemie Analiz Samorządowych* (dane za rok 2009), ZMP, Warszawa.
- Woźniak C. [2006], *Użytkowanie wieczyste*, C.H.BECK, Warszawa.
- Zielona Księga [2012], *Zielona Księga dotycząca obszarów metropolitalnych*, dokument do konsultacji z kwietnia 2012 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Żuber P. [2011], *Terytorializacja: najważniejszy element podniesienia efektywności polityk publicznych spójności Polski*, [w:] *Strategicznie dla rozwoju. Polityka dla rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

## Akty prawa krajowego i orzecznictwo

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95, z późn. zm.) od dnia 1 stycznia 1998 r. – zmiana nazwy: ustawa o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003 (Dz.U. z 1998 r., Nr 150, poz. 983, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 71, poz. 734, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r., Nr 41, poz. 361, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

Ustawa z dnia z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2011 r., Nr 134, poz. 77).

Uzasadnienie do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06 (Dz.U. z 2009 r., Nr 63, poz. 532).

Wyrok ETPC z 6.11.2007, Bugajny i inni v. Polska (nr skargi 22531/05).

Wyrok ETPC z 6.12.2007, Skrzyński v. Polska (nr skargi 38672/02).

Wyrok NSA z 29.12.2009, I OSK 349/09, LEX nr 595350.

Wyrok TK z 13.05.1997, OTK 1997, Nr 2, poz. 18.

Wyrok WSA w Łodzi z 19.10.2012 (sygn. akt: I SA/Łd 1038/12).

