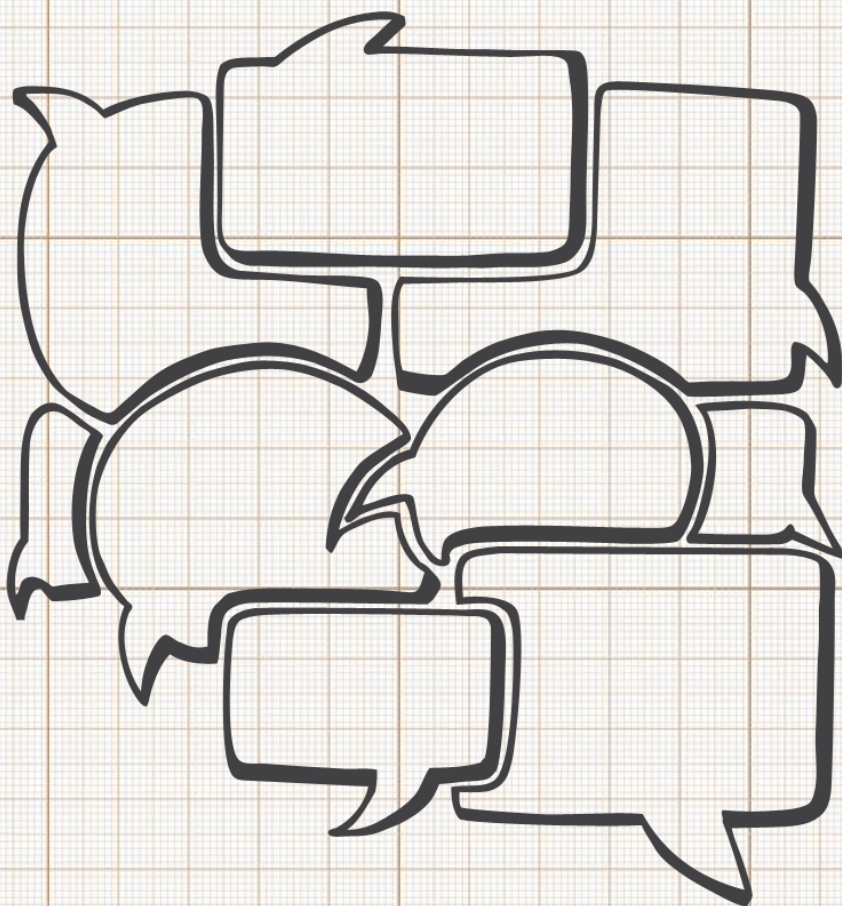


# Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania



## Raport o stanie samorządności terytorialnej W Polsce

# Zespół autorski

**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 zarządzania mieniem komunalnym;*

**dr Marcin Zawicki (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie),**

*Rola samorządu terytorialnego w systemie zarządzania rozwojem oraz mechanizmy wykorzystywania jego zasobów, sekretarz zespołu.*

# Synteza

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

# Synteza

**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.**

# Synteza Dysfunkcje\*

***\* 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.***

# Synteza

# Dysfunkcje

## **Dysfunkcja etatystyczna**

- postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego.

## **Dysfunkcja autokratyczna**

- stopniowe osłabianie demokracji samorządowej.

## **Dysfunkcja biurokratyczna**

- niesprawność administracyjna powiązana z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu JST.

## **Dysfunkcja finansowa**

- stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej JST.

## **Dysfunkcja absorpcji środków unijnych**

- silne uzależnienie przedsięwzięć inwestycyjnych i rozwojowych JST od pozyskania środków unijnych.

## **Dysfunkcja ułomnej wspólnotowości**

- rozwijanie się relacji patrymonialno-klientelistycznych i generowanie wiążącego – krępującego podmiotowość - kapitału społecznego.

## **Dysfunkcja przestrzenna**

- Nieuporządkowanie i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych.

## **Dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej**

- niska zdolność większości JST do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co implikuje jego rozwój niezrównoważony.

# Synteza

## Dysfunkcje

**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.**

**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.**

# Synteza Dylematy

**Zdajemy sobie 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.**



# Synteza Dylematy\*

***\* 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. 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.***

# Synteza

## Dylematy

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?**

# Synteza

**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.**



# 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.**



# Samorząd terytorialny jako dostawca usług publicznych czy podmiot odpowiedzialny za rozwój danego terytorium ?

**Kompetencje i zadania JST powinny zostać stopniowo uzupełniane o te, które bezpośrednio wiążą się z pobudzaniem rozwoju lokalnego i regionalnego. Szczególnie dotyczy to gminy i województwa. Bo w przypadku powiatu właśnie kompetencje i zadania w zakresie usług publicznych powinny być dominujące.**

**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.**



# **Samodzielność i ochrona prawna samorządu terytorialnego czy silny nadzór państwowy nad jego funkcjonowaniem?**

**Optujemy za regułą – więcej samodzielności JST i skuteczniejszy, profesjonalny nadzór nad ich działaniem, w szczególności w odniesieniu do wykonywania usług publicznych i zadań zleconych.**



# 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.**



## Głównie zadania zlecone czy własne?

**Zadania własne muszą być głównymi, bo inaczej trudno mówić o samorządności. Zarazem muszą pozostać zadania zlecone, w przeciwnym przypadku trudno mówić o systemie zarządzania państwem.**





# Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego czy międzysamorządowa wyrównawcza redystrybucja dochodów?

**Doktryna jest czytelna: dochody własne na zadania własne plus subwencja. A gdzie nie wystarczy: dotacje na zadania własne. Problem polega raczej na całkowitym nieprzystawaniu 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.**



## Jednolitość czy kategoryzacja JST?

**Kategoryzacja jest nam potrzebna dla skutecznej realizacji strategii rozwojowej państwa. Obecny jednolity podział terytorialny państwa jest niewłaściwy i wymaga reformy.**

**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.**



# **Samorząd terytorialny jako administrator i wykonawca usług publicznych czy gospodarz terytorium, właściciel i podmiot prowadzący działalność gospodarczą?**

**Chodzi 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.**



# Potrzebujemy zasadniczej zmiany legislacyjnej czy tylko nowelizacyjnej korekty uzupełniającej działania pozalegisłacyjne?

**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 opracujemy całościowy program reformy systemu samorządowego, ale wprowadzamy go etapowo, w ramach z góry wyznaczonego harmonogramu.**

# Wybrane Działania

- 1. Radni powinni być mocniej włączani w zarządzanie JST, aby w konsekwencji przyjmować współodpowiedzialność za ich funkcjonowanie**
- 2. Ustanowienie regionów metropolitalnych w ramach istniejącej struktury jednostek podziału terytorialnego państwa**
- 3. Dotychczasowa zachęta do łączenia gmin i powiatów powinna zostać zastąpiona dotacją celową z budżetu państwa dla nowych jednostek na częściowe pokrycie jednorazowych wydatków związanych z procesem łączenia**
- 4. Zdefiniowanie minimalnego standardu usług publicznych, których wykonanie powinno zostać objęte przez państwo gwarancją finansowania**

# Wybrane Działania

- 5. Dopuszczenie swobodnej decyzji władz samorządowych w sprawie zakresu działań podejmowanych w imieniu społeczności lokalnej, a więc także obciążania mieszkańców podatkami i opłatami.**
- 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. Przyjęcie zasady, że prawnemu określeniu standardów wykonania usług lub zapłaty za nie, musi towarzyszyć gwarancja ich sfinansowania przez państwo.**
- 8. 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**
- 9. Zbudowanie możliwości merytorycznego nadzoru nad działaniami JST. Należy zastanowić się nad tym, w jakich ustawach prawa materialnego należałoby wprowadzić przepisy umożliwiające merytoryczny nadzór nad decyzjami samorządu (przykładem może być prawo zagospodarowania przestrzennego)**

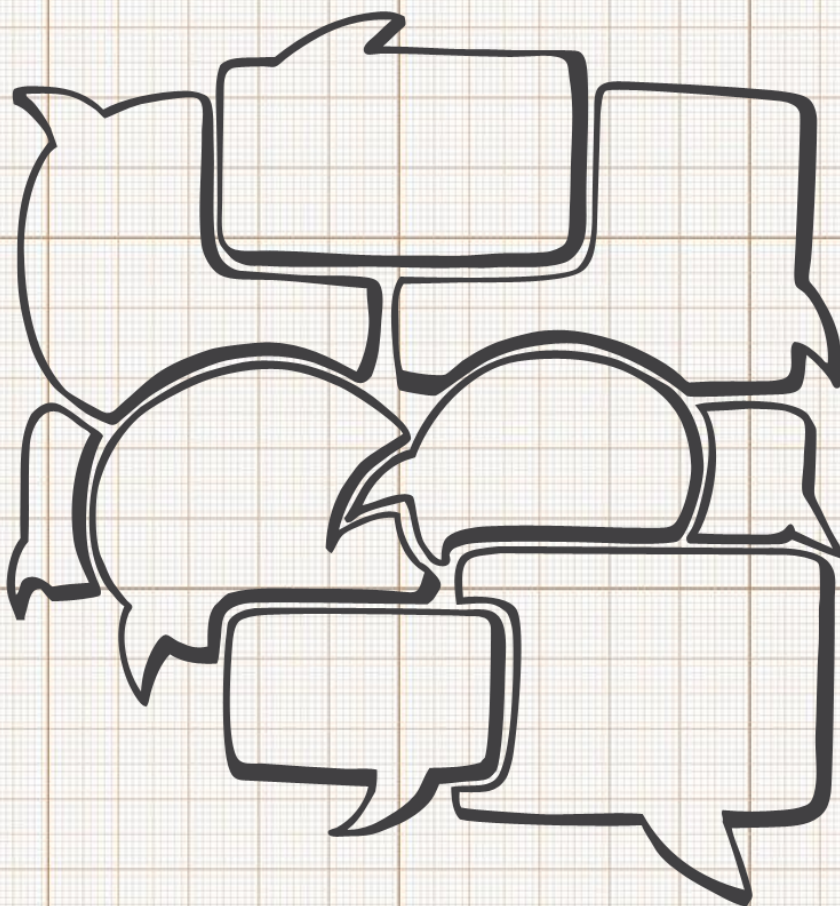
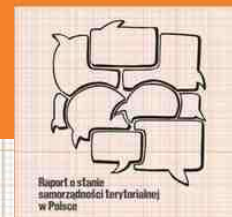
# Wybrane Działania

10. **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.**
11. **System absorpcji środków europejskich należy pozbawić charakteru ekstensywnego i mechanicznego . Jego funkcją powinno być nie szybkie wydatkowanie środków unijnych, ale ich mądre wykorzystywanie**
12. **Należy znacząco ograniczyć liczbę oraz uprościć treści regulacji biurokratycznych warunkujących wykorzystanie środków europejskich. Ich liczba i detaliczny charakter pozyskiwanie tych środków czynią przedsięwzięciem kosztownym oraz potencjalnie ryzykownym dla ich beneficjentów.**
13. **Należy wzmacniać funkcję kontrolną mediów lokalnych**
14. **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)**



<http://www.msap.uek.krakow.pl/>

Narastające dysfunkcje  
zasadnicze dylematy  
konieczne działania



**Dziękuję za uwagę!**  
**jaroslaw.bober@uek.krakow.pl**