

JAKUB KWAŚNY

Trzydzieści lat samorządności terytorialnej w Polsce

Gospodarka, rozwój,
reformy



Wydawnictwo
Uniwersytetu Ekonomicznego
w Krakowie

**Trzydzieści lat
samorządności
terytorialnej
w Polsce**

**Gospodarka, rozwój,
reformy**

JAKUB KWAŚNY

Trzydzieści lat samorządności terytorialnej w Polsce

Gospodarka, rozwój, reformy

**Wydawnictwo
Uniwersytetu Ekonomicznego
w Krakowie**

Kraków 2019

Recenzent

Andrzej Pawlik

Redaktor naukowy

Krystyna Przybylska

Projekt okładki

Marcin Sokołowski

Redaktor Wydawnictwa

Monika Rusin

Publikacja została dofinansowana ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na badania dla młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich

Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego

© Copyright by Jakub Kwaśny & Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Kraków 2019

ISBN 978-83-7252-792-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Wydanie pierwsze
Objętość 9,1 ark. wyd.
Zam. 429/2019

Spis treści

Wstęp	7
1. Istota i cele samorządu terytorialnego	11
2. Decentralizacja i jej konsekwencje ekonomiczne	19
3. Zróżnicowanie organizacji terytorialnej w państwach Unii Europejskiej	28
4. Samorząd terytorialny we Francji	41
4.1. Etapy reform decentralizacyjnych	41
4.2. Charakterystyka organizacji terytorialnej.....	47
4.3. Kompetencje i źródła finansowania zadań wspólnot terytorialnych	50
5. Samorząd terytorialny w Szwecji	56
5.1. Reformy decentralizacji administracyjnej.....	56
5.2. Charakterystyka organizacji terytorialnej	58
5.3. Kompetencje i źródła finansowania zadań samorządowych.....	59
6. Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii	63
6.1. Reformy decentralizacji administracyjnej.....	63
6.2. Charakterystyka organizacji terytorialnej	67
6.3. Kompetencje i źródła finansowania zadań samorządowych.....	69
7. Samorząd terytorialny w Polsce	74
7.1. Ewolucja samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce.....	74
7.2. Organizacja terytorialna w Polsce w ocenie małopolskich samorządowców..	84
8. Zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	92
8.1. Podział zadań i kompetencji między gminy, powiaty i województwa	92
8.2. Podział kompetencji pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego w ocenie małopolskich samorządowców.....	101

9. System finansowania samorządu terytorialnego w Polsce	105
9.1. Źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	105
9.2. System finansowania samorządu terytorialnego w Polsce w ocenie małopolskich samorządowców	114
10. Instrumenty interwencjonizmu samorządowego	119
11. Scenariusze zmian organizacji terytorialnej w Polsce	128
11.1. Ocena aktualnego stanu organizacji terytorialnej w Polsce	128
11.2. Propozycje zmian organizacji terytorialnej w Polsce	130
Zakończenie	138
Załącznik. Metodologia przeprowadzonego badania	141
Literatura	143
Spis tabel	152
Spis rysunków	153

Wstęp

Wraz z realizacją zasad jednolitego rynku proces integracji europejskiej wywiera znaczący wpływ na samorzady lokalne i regionalne, jak również na strukturę i charakter organizacji terytorialnej państw członkowskich. Wdrażanie prawa europejskiego oraz europejskiej polityki spójności spowodowało, że państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne świadomie zaczęły dostosowywać swoje struktury polityczno-administracyjne do wymogów wynikających z integracji. W Europie występuje zjawisko koegzystencji bardzo różnych systemów organizacji terytorialnej, mamy więc do czynienia ze swoistą mozaiką struktur regionalnych i różnym poziomem decentralizacji administracji i finansów publicznych.

W 30 lat od restytucji w Polsce samorządności terytorialnej zasadne wydaje się podsumowanie tych doświadczeń, zestawienie ich z praktyką innych państw europejskich oraz wyciągnięcie wniosków w zakresie ekonomicznego uzasadnienia dla aktualnego sposobu organizacji terytorialnej państwa oraz – co wydaje się najbardziej istotne – zaproponowanie zmian w tejże organizacji. Propozycja scenariuszy reform wynikających z praktyki prowadzonej na szczeblu lokalnym i regionalnym polityki rozwoju i wzbogaconej badaniem jakościowym małopolskich samorządowców ma być przyczynkiem do dyskusji o trzeciej fazie decentralizacji w Polsce. Zawarty w niniejszej pracy postulat przygotowania nowej reformy samorządowej, dalszej decentralizacji finansów publicznych i zwiększenia kompetencji samorządów terytorialnych stoi w sprzeczności z aktualnymi tendencjami centralistycznymi. Sedno problemu tkwi nie tyle w odpowiedzi na pytanie: „czy decentralizować?”, lecz w określeniu liczby jednostek samorządowych służącej zwiększeniu efektywności zarządzania przez władze terytorialne i stabilności makroekonomicznej państwa w kontekście długu publicznego.

Zróżnicowanie organizacji terytorialnej i poziomu decentralizacji na obszarze Unii Europejskiej jest nie tylko bardzo duże, lecz co więcej proces decentralizacji administracji publicznej w państwach członkowskich nie jest zakończony i wciąż podlega licznym zmianom. Świadczy to o tym, że nie ma jednego idealnego modelu organizacji terytorialnej państwa. Zarysowany podział Europy na północ i południe oraz na państwa złożone i unitarne potwierdza, że istniejący stan wynika z wielu różnych czynników i jest uwarunkowany historycznie.

W monografii – prócz Polski – przedstawiono dla porównania trzy zasadniczo odmienne struktury terytorialne występujące w Europie. Wyboru dokonano, opierając się na próbach wyodrębnienia w literaturze przedmiotu typowych modeli organizacji terytorialnych występujących w Europie; dodatkowym kryterium była specyfika każdego z wybranych przykładów. Przykład Francji stanowi swoisty fenomen połączenia silnej administracji centralnej z samorządnością lokalną. Szwecja natomiast należy do grupy krajów, w których angażowanie władz lokalnych, a także organizacji pozarządowych i wolontariatu w życie publiczne ma długie tradycje i można w tym przypadku mówić o trzeciej fazie decentralizacji. Wielka Brytania z kolei po latach walki z samorządnością terytorialną (w okresie rządów M. Thatcher) na nowo wspiera idee samorządności terytorialnej i jest przykładem odmiennym ze względu na szereg przyjętych rozwiązań o charakterze rynkowym.

Samorządność terytorialna w swej istocie jest zdolnością, zarówno organizacyjną, jak i finansową, do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Zaspokajanie tych potrzeb odbywa się z wykorzystaniem atrybutów władzy publicznej, której samorząd jest elementem składowym. Posiada jednak w stosunku do administracji centralnej określony prawem stopień samodzielności i odpowiedzialności za własne działania. Jest z jednej strony integralną częścią państwa i niezbędnym elementem ustrojowym demokracji, z drugiej jednak odpowiada za więzi międzyludzkie będące spoiwem danej społeczności.

Celem niniejszej monografii jest przede wszystkim analiza doświadczeń polskich i europejskich w zakresie budowy samorządu terytorialnego; identyfikacja struktur organizacji terytorialnej, ich ewolucji i stopnia decentralizacji w wybranych krajach Unii Europejskiej, a także zaproponowanie zmian w organizacji terytorialnej Polski z uwzględnieniem dokonanej analizy oraz uwag samorządowców biorących udział w badaniu ankietowym.

W 2020 r. minie 30 lat od restytucji samorządności terytorialnej w Polsce i „usamorządowienia” gminy jako podstawowej jednostki terytorialnej, posiadającej największy zakres kompetencji, i 20 lat od reformy Jerzego Buzka wprowadzającej powiaty, z jedynie uzupełniającym w stosunku do gmin katalogiem kompetencji, oraz województwa samorządowe, co było konsekwencją wzrastającego znaczenia w państwach Europy Zachodniej regionalnego poziomu organizacji terytorialnej.

Zgodnie z postawioną w monografii hipotezą badawczą założono, że aktualna, trójszczeblowa struktura władz samorządowych w Polsce jest nie tylko bardzo kosztowna, ale równocześnie niefunkcjonalna i prowadzi do marnotrawstwa środków publicznych. Dotyczy to w szczególności istnienia dużej liczby małych powiatów oraz nieadekwatnego do potrzeb poziomu dochodów samorządów w Polsce.

W ciągu minionych 30 lat nie wykształcił się jednak ostateczny model organizacji terytorialnej państwa. Niejasne i zmienne są wciąż kryteria podziału zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową. Nie dokonano także niezbędnych przekształceń funkcjonowania administracji centralnej, która w zbyt wielkim stopniu kontynuuje model państwa scentralizowanego. Koncepcja resortowa (z silnie umocowanymi ministerstwami) pozostaje w sprzeczności z koncepcją państwa terytorialnego (z dominacją samorządności terytorialnej). Dlatego warto rozpocząć w Polsce debatę nad trzecią fazą decentralizacji, której założeniem nie będzie jedynie realokacja aktywów administracyjnych (czyli przeniesienie kompetencji regulacyjnych i inspekcyjnych z organów administracji rządowej do organów samorządu terytorialnego, czy też powstanie obszarów metropolitalnych), lecz dogłębne przepracowanie doświadczeń systemu samorządu terytorialnego w Polsce. Funkcjonowanie w Polsce trzech szczebli samorządu terytorialnego stwarza co prawda wrażenie dużego zakresu decentralizacji państwa, dwa wyższe szczeble – powiaty i województwa – pozbawione są jednak dochodów własnych w postaci podatków, a funkcja redystrybucyjna budżetu państwa oraz udział dotacji i subwencji w ogólnej sumie dochodów wydają się zbyt duże.

W rozdziałach 1–3 przedstawiono istotę i cele samorządności terytorialnej, istotę i znaczenie pojęcia decentralizacji, a także omówiono zróżnicowanie struktur samorządowych i typologię państw w Europie z punktu widzenia ich organizacji terytorialnej oraz znaczenie światowego kryzysu gospodarczego dla reform decentralizacyjnych. W kolejnych rozdziałach (4–6) zawarto analizę trzech zasadniczo odmiennych struktur organizacji terytorialnej w takich krajach jak Francja, Szwecja oraz Wielka Brytania.

W rozdziałach 7–10 opisano reformy organizacji terytorialnej państwa w Polsce po 1990 r., ze szczególnym uwzględnieniem transferu kompetencji i systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz instrumentów interwencji samorządowego. Podsumowaniem każdego rozdziału jest prezentacja wyników badań ankietowych przeprowadzonych na przełomie dwóch kadencji samorządowych, tj. w latach 2013–2015, wśród małopolskich samorządowców pełniących kierownicze funkcje na każdym poziomie organizacji terytorialnej.

W rozdziale 11 podsumowano toczącą się dyskusję na temat potrzeby przeprowadzenia reformy organizacji terytorialnej kraju, a także przeprowadzono rozważania nad możliwymi scenariuszami takiej reformy z uwzględnieniem ekonomicznych aspektów prowadzonej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz opinii i wyników wywiadów przeprowadzonych z małopolskimi samorządowcami.

1. Istota i cele samorządu terytorialnego

Pojęcie samorządu było już wielokrotnie definiowane w literaturze przedmiotu. Mnogość definicji i koncepcji samorządu terytorialnego powoduje, że nadal jest ono różnie rozumiane. Samo słowo wywodzi się z języka niemieckiego (*Selbsverwaltung* – samodzielny rząd¹) i używane było do określenia lokalnej administracji publicznej, niesprawowanej bezpośrednio przez struktury rządowe². Na gruncie nauk prawnych samorząd w znaczeniu korporacyjnym definiowany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej³. Na tym tle, jak zauważa B. Dolnicki, zrodziło się pojęcie pośredniej administracji państwa, która nie jest prowadzona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące zadaniami państwowymi. Administracja taka jest administracją zdecentralizowaną⁴. Ten nurt myślowy nawiązuje do państwowej teorii samorządu terytorialnego, którego twórcami byli przede wszystkim niemieccy prawnicy analizujący reformy administracyjne rządu pruskiego z początku XIX w. Podejście to wynikało wprost z krytyki teorii naturalistycznej, której reprezen-

¹ Pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy dopiero w XIX w. w niemieckiej nauce prawniczej za sprawą R. von Gneista, który użył angielskiego pojęcia *selfgovernment* na określenie całkowicie odmiennych instytucji pruskich, nazywając je *Selbstverwaltung*, co w gruncie rzeczy było mylne, gdyż *selfgovernment* miało wtedy zupełnie inne znaczenie niż niemieckie *Selbsverwaltung*. W Anglii *selfgovernment* był formą rządu państwa z parlamentem na czele w przeciwstawieniu do *government by prerogative*, tj. rządu opartego na nieskrępowanej woli króla. Na określenie administracji samorządowej w Anglii stosuje się natomiast wyrażenie *local government* – zarząd lokalny. Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paryż 1926, s. 14–15.

² A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 30.

³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 3, Zakamycze, Kraków 2006, s. 15.

⁴ *Ibidem*, s. 15–16.

tantem był m.in. O. von Gierke⁵, a której podstawą była doktryna prawa naturalnego J. Locke'a. Uważał on, że gmina – w rozumieniu samorządu terytorialnego – nie powstała w wyniku prawa państwowego, ale jest osobą prawną tak samo jak człowiek. Państwo nie może ingerować w wewnętrzne sprawy człowieka i wspólnoty gminnej, a podmioty te posiadają pełną władzę nad swoimi sprawami⁶. Na gruncie polskim, w opozycji do teorii naturalistycznej, J. Panejko uznał, że samorząd jest częścią administracji państwowej i jest organicznie zespolony z całością politycznego i socjalnego życia narodu. Uważał on, że administrację samorządową można traktować jako uzupełnienie administracji rządowej, a nawet tam, gdzie administracja samorządowa jest silnie rozwinięta, można mówić o zamianie administracji rządowej na samorządową⁷. W tym ujęciu samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, prowadzoną przez lokalne organy niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustaw i ogólnego porządku prawnego⁸.

Z kolei zwolennicy teorii politycznej dowodzą, że pojęcie samorządu jest kategorią polityczną, z której nie można wyprowadzić żadnych reguł ani zasad prawnych, co sprowadza się do uznania samorządu za instytucję realizującą określone interesy czy postulaty polityczne. Za prekursora tej teorii uznaje się R. von Gneista⁹, a jej powstanie jest rezultatem badań nad administracją angielską i opiera się na koncepcji *selfgovernment*. W teorii tej przyjmuje się założenie, że państwo i społeczeństwo to trwałe i ścierające się ze sobą sprzeczności¹⁰. Spór toczy się o zakres swobód i miejsce wspólnot lokalnych w prawnych ramach państwa. Warto w tym miejscu wspomnieć o istotnym wkładzie do światowego dorobku polskiej myśli samorządowej okresu dwudziestolecia międzywojen-

⁵ O. von Gierke żył na przełomie XIX i XX w. Uznawany jest za twórcę niemieckiego prawa konstytucyjnego oraz inicjatora wykorzystania badań socjologicznych w naukach prawnych. Zob. *Encyklopedia powszechna*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 524.

⁶ A.K. Piasecki, *op. cit.*, s. 21–22.

⁷ J. Panejko, *op. cit.*, s. 56.

⁸ *Ibidem*, s. 97.

⁹ R. von Gneist, niemiecki prawnik i polityk, profesor uniwersytetu w Berlinie, poseł do sejmu pruskiego i Reichstagu, zajmował się tematyką samorządu terytorialnego. Uważał, że decydującym czynnikiem, który nadaje gminie charakter samorządowy, jest udział w osobowym składzie organów lokalnych urzędników honorowych, co jest następująco argumentowane: „urzędnik niepobierający płacy i dlatego osobiście niezawisły, nie będzie stał na usługach stronnictw, posiadających władzę i nie będzie wykonywał bez sprzeciwu wszystkiego, co mu poleci centralna władza”. Szerzej zob. K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754, s. 133.

¹⁰ *Ibidem*, s. 132.

nego, której reprezentantami prócz J. Panejki byli także T. Bigo, M. Jaroszyński i A. Kroński¹¹.

Teoria naturalistyczna, teoria państwowa i teoria polityczna stworzyły podwaliny współczesnej nauki o samorządzie, a wybrane cechy tych teorii odnaleźć można w modelach samorządu przyjętych w poszczególnych krajach. Miały one również wpływ na współczesne rozumienie samorządu¹². Ciekawy pogląd na ideę samorządu terytorialnego prezentuje A. Kroński, który uważa, że samorząd nie jest bynajmniej wynikiem dążenia do decentralizacji jako systemu administracji państwowej, ale to decentralizacja jest wynikiem dążenia do samorządu. Błąd teorii państwowej samorządu, zdaniem A. Krońskiego, polega na tym, że nie uwzględnia ona momentu psychologicznego i dlatego skutek bierze za przyczynę. Samorząd bowiem nie jest tylko formą decentralizacji, a wywołuje ją przez powstrzymanie się państwa od wkraczania w sferę pewnych spraw miejscowych i pozostawienie ich organom obranym przez ludność miejscową i działającym pod nadzorem państwa¹³.

W *Leksykonie politologii* A. Antoszewski i R. Herbut definiują samorząd jako formę zaspokajania zbiorowych potrzeb, realizowaną przez określoną społeczność lub jej przedstawicieli¹⁴. W ujęciu socjologicznym samorząd bardzo często utożsamiany jest z istnieniem społeczności lokalnych – to podejście bardziej koresponduje z jego naturalistyczną teorią. A. Karwińska, definiując społeczności lokalne, odwołuje się do słynnego aforyzmu A. de Tocqueville’a, który stwierdził, że gmina zdaje się pochodzić wprost od Boga. Społeczności lokalne należy zatem rozumieć jako całości społeczne zespolone wspólnotą terytorium, które mają swoje cechy charakterystyczne, określony typ ładu społecznego, dominujący typ gospodarki, wzory konsumpcji, style życia¹⁵. Oba te nurty myślowe, odnosząc się do tej samej materii, zdają się pokazywać ją z dwóch różnych stron. Z jednej strony mamy do czynienia z istnieniem wspólnot lokalnych, które w dużej mierze oddolnie tworzą gminę, z drugiej natomiast samorząd zderza się z funkcjonującym porządkiem prawnym i administracyjną organizacją państwa. Warto jednak

¹¹ Szerzej zob.: E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 13–32; E.J. Nowacka, *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4(16), s. 3–11.

¹² K. Owsiak, *op. cit.*, s. 134.

¹³ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorjalnego*, Nakładem Związku Powiatów Rzeczypospolitej, Biblioteka Polska, Warszawa 1932, s. 23–24.

¹⁴ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Alta2, Wrocław 2002, s. 397.

¹⁵ A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 31.

mieć na uwadze słowa A. de Tocqueville'a, że bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności¹⁶.

Próbą ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego stała się definicja zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL)¹⁷. Samorząd jest zgodnie z nią rozumiany jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców¹⁸. To podejście zdaje się łączyć formalno-prawny charakter samorządu terytorialnego z jego niematerialnym wkładem w postaci tworzących go społeczności lokalnych. Już w preambule EKSL odnaleźć można odwołanie do podmiotu samorządu terytorialnego, jakim jest lokalna społeczność. Samorząd jest zatem prawem tych społeczności do samostanowienia o sobie, a prawo to realizowane jest przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych¹⁹. Definicja ta zawiera jednak pewne ograniczenia, które wskazują na współzależność wspólnot terytorialnych z ogólnym porządkiem prawnym danego państwa. Samorząd działa bowiem w granicach określonych prawem, co oznacza, że zakres władztwa społeczności lokalnych jest ustalany indywidualnie przez każde z państw, które ratyfikowały dokument. Jak twierdzi B. Dolnicki, samorząd terytorialny przez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa²⁰. Z kolei A. Harańczyk definiuje samorząd terytorialny jako obligatoryjny związek mieszkańców pewnego obszaru, który wspólnie rozwiązuje swoje sprawy publiczne, a zarazem jest zdecentralizowaną administracją publiczną wykonywaną przez niezawisłe organy działające na podstawie odpowiednich ustaw²¹. To ujęcie włącza społeczności lokalne do systemu administracji publicznej przez utworzenie, w drodze ustawy, jednostki samorządu terytorialnego, do której przynależność jest obligatoryjna.

¹⁶ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976, s. 57.

¹⁷ Podobną definicję można znaleźć w Światowej Deklaracji Samorządu Terytorialnego przyjętej na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w 1985 r. w Rio de Janeiro. Definicja ta stanowi, że samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Za: B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 16.

¹⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, art. 3, pkt 1; dalej EKSL.

¹⁹ EKSL, art. 3, pkt 2.

²⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 17.

²¹ A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 19.

Przymus przynależności do konkretnej społeczności terytorialnej nie jest tak jednoznaczny, na co zwraca uwagę Z. Niewiadomski. Wskazuje on, że samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli. Nie może być rozwiązany aktem woli członków, a uzależnienie bytu samorządu od woli ustawodawcy oznacza, że przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkaniem na określonym terenie i trwa tak długo, jak długo dana osoba stale tam zamieszkuje. Zamieszkanie jest zatem jedynym wymogiem przynależności do samorządu terytorialnego. Członkiem jest się niezależnie od aktywności w jego działalności²². Pozorny charakter przymusu przynależności do określonego związku terytorialnego wynika z faktu, że – jak twierdzi W. Góralczyk – osoba taka ma jednak prawo być całkowicie bierna, a owa bierność nie wyklucza jej z tegoż związku²³. Podobne spojrzenie prezentuje L. Kieres. Zauważa on, że formalny wyraz samorządności terytorialnej może być widoczny przede wszystkim przez ustalenie, czy określone terytorium jest zamieszkiwane przez obywateli danego państwa. Sam fakt przebywania na terytorium (gminy, powiatu czy województwa) może tym samym oznaczać, że obywatel zostaje członkiem wspólnoty samorządowej²⁴. To podejście wskazuje na odrębność dwóch kategorii pojęciowych – samorządu jako organizacji formalno-prawnej i społeczności lokalnej, która ten samorząd tworzy. Jest ona przy tym rozumiana jako podmiot działalności samorządu, którego celem jest zaspokajanie jej potrzeb przez dostarczanie określonych dóbr publicznych lub też – jak twierdzi B. Dolnicki – realizacji interesu lokalnego, który jest częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych. Rozróżnienie interesu ogólnopaństwowego i lokalnego wiąże się zatem bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji państwowej²⁵.

Zasada decentralizacji, obok zasady samodzielności i pomocniczości, została zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i stanowi o istocie samorządności terytorialnej. Potrzeba decentralizacji władzy publicznej wynika wprost z zasady subsydiarności, która sięga jeszcze czasów starożytnych. Oznacza ona, że społeczności wyższego rzędu powinny działać wyłącznie w dziedzinach, w których ich rozmiar daje im możliwość efektywniejszego działania.

Zakres samodzielności samorządu terytorialnego określony został przez swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji

²² Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego (w:) Podstawy wolności przezwania się oraz zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło i in., Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Przemyślu, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 145.

²³ Por. *ibidem*.

²⁴ L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. LXVIII, z. 2, s. 173.

²⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 18.

lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy²⁶, oraz prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Samodzielność nie powinna być jednak pojmowana w kategoriach autonomii, lecz odpowiedzialności. Samorząd jako wspólnota lokalna ma zagwarantowane prawo do podejmowania decyzji we własnym interesie, ale także na własną odpowiedzialność. To połączenie prawa z odpowiedzialnością stanowi o istocie samorządności. Samorządność terytorialna jest zatem zdolnością, zarówno organizacyjną, jak i finansową, do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Zaspokajanie tych potrzeb odbywa się z wykorzystaniem atrybutów władzy publicznej, której samorząd jest częścią. Posiada jednak w stosunku do administracji centralnej określony prawem stopień samodzielności i odpowiedzialności za własne działania. Można zatem stwierdzić, że samorząd terytorialny jest integralną częścią państwa i niezbędnym elementem ustrojowym demokracji. Należy przy tym zauważyć, że zmienia się też stosunek do samorządu terytorialnego w zależności od dyscypliny naukowej. Podczas gdy w naukach prawnych akcentuje się administracyjny charakter samorządu, w naukach socjologicznych główny nacisk kładzie się na więzi międzyludzkie będące spoiwem danej społeczności. Na kształt i postrzeganie samorządu terytorialnego, jego podmiotowości i celu działania wpływa otoczenie, zarówno prawne, społeczne, jak i ekonomiczne.

Charakterystykę otoczenia przedstawił J. Kleer w swych rozważaniach na temat samorządu terytorialnego jako dobra publicznego. Wskazuje on na czynniki zewnętrzne mające wpływ na samorząd i określa je mianem sfery makropaństwowej i mikrolokalnej (tabela 1.1). Jako punkt wyjścia przyjął on dwie tezy: pierwszą, mówiącą, że samorząd lokalny jako dobro publiczne może zaistnieć jedynie wówczas, kiedy obie sfery spełniają pewne warunki ogólne; drugą, że decydujące znaczenie ma sfera makropaństwowa²⁷. Na sferę makropaństwową składają się według J. Kleera: ład instytucjonalno-prawny, zaufanie społeczne, polityka gospodarcza, dobra wspólne, zróżnicowanie dochodowe, zdolność do kompromisu, zakres szarej strefy i korupcji. W tym ujęciu stabilność i przejrzystość prawa jest naczelnym warunkiem funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa. Drugim warunkiem są wzajemne relacje państwo–społeczeństwo, a także poziom zaufania między różnymi grupami społecznymi. Kolejne czynniki to właściwa polityka gospodarcza, której celem jest wzmocnienie spójności

²⁶ EKSL, art. 4, pkt 2.

²⁷ Por. J. Kleer, *Samorząd lokalny jako dobro publiczne. Przypadek Polski (w:) Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2009, s. 25.

Tabela 1.1. Czynniki konstytuujące samorząd lokalny jako dobro publiczne

Samorząd terytorialny jako dobro publiczne	
Makrosfera państwowa	Mikrosfera lokalna
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ład instytucjonalno-prawny – interpretowany jako równość podmiotów wobec prawa, jego stabilność i przejrzystość, ciągłość instytucji, apolityczność administracji publicznej. 2. Zaufanie społeczne – dotyczące relacji państwo–społeczeństwo, wzajemnych interakcji pomiędzy różnymi grupami społecznymi oraz instytucjami pozarządowymi; uwarunkowane historycznie i kulturowo. 3. Polityka gospodarcza – wzmacniająca spójność społeczną. 4. Dobra wspólne – będące efektem współdziałania różnych grup społecznych oraz instytucji, którego wynikiem jest tworzenie warunków pokoju społecznego. 5. Zróżnicowanie dochodowe – rozumiane jako poszukiwanie równowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym a sprawiedliwością. 6. Zdolność do kompromisu – pojmowana jako jeden z ważniejszych komponentów współczesnych systemów polityczno-społeczno-gospodarczych. 7. Zakres szarej strefy i korupcji – rozumiany jako dopuszczalny i akceptowalny w społeczeństwie poziom tych zjawisk. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Związek władzy lokalnej z mikrośrodowiskiem – pojmowany jako akceptacja samorządu przez środowisko lokalne i obdarzenie go zaufaniem społecznym; znajomość samego środowiska i jego potrzeb; umiejętność formułowania priorytetów dla społeczności lokalnej; umiejętność prowadzenia dialogu. 2. Zakres uprawnień decyzyjnych samorządu lokalnego – rozumiany jako poziom autonomizacji w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym oraz wyposażenie w odpowiednie źródła finansowania. 3. Sprawność władzy lokalnej – mierzona poziomem aktywności w wykorzystaniu posiadanych uprawnień w interesie mieszkańców. 4. Mobilność społeczności lokalnej – związana z ruchliwością zawodową oraz zakresem więzów zewnętrznych i ich intensywnością. 5. Świadomość społeczności lokalnej – związana z poziomem wykształcenia oraz jakością kultury dialogu w danej jednostce. 6. Stosunek do dóbr lokalnych – przejawiający się wzrostem prestiżu układu lokalnego wraz ze wzrostem dobrobytu społecznego; traktowany jako czynnik zewnętrznego przyciągania. 7. Stosunek do innych – rozumiany jako poziom otwartości, współpracy z otoczeniem i tolerancji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kleer, *op. cit.*, s. 25–35.

społecznej, dobra wspólne²⁸ oraz zróżnicowanie dochodowe społeczeństwa, które ma charakter stymulujący do rozwoju, ale jeśli jest zbyt duże, może prowadzić w ocenie autora do napięć społecznych i politycznych. Aby ich uniknąć, należy zwrócić uwagę na dwa ostatnie elementy sfery makropaństwowej – zdolność do kompromisu wszystkich aktorów społecznych, tak partii politycznych, związków zawodowych, jak i grup religijnych, oraz zakres możliwej do zaakceptowania

²⁸ Mają one według autora dwojakiego rodzaju źródła: jedne wywodzą się z dóbr publicznych, drugie mają bardziej charakter kulturowy – mogą być wykorzystane w celu wzmocnienia siły spajającej społeczeństwo. Szerzej zob. *ibidem*, s. 27.

przez społeczeństwo szarej strefy i korupcji. Samorząd lokalny jako dobro publiczne może zatem zaistnieć jedynie wówczas, gdy wszystkie te elementy zostaną wzięte pod uwagę. Na sferę mikrolokalną składają się z kolei: związek władzy lokalnej z mikrośrodowiskiem, zakres uprawnień decyzyjnych samorządu lokalnego, sprawność władzy lokalnej, mobilność społeczności lokalnej, jej świadomość i stosunek do dóbr lokalnych oraz stosunek do innych²⁹. Najważniejszym elementem, na który wskazuje J. Kleer, jest związek władzy lokalnej z mikrośrodowiskiem, którego wyznacznikami są: akceptacja samorządu lokalnego przez jego społeczność, znajomość jej potrzeb oraz zdolność formułowania i prezentacji priorytetów dla społeczności lokalnej, umiejętność dialogu w celu łagodzenia sprzecznych interesów i – co nie mniej ważne – zaufanie środowiska lokalnego do samorządu. Zakres uprawnień decyzyjnych jest natomiast wypadkową ładu instytucjonalno-prawnego panującego w danym państwie oraz źródeł finansowania umożliwiających bądź ograniczających podejmowanie dodatkowych działań na rzecz lokalnych społeczności. Z kolei sprawność władzy lokalnej określona została jako zdolność do tworzenia warunków dla długoterminowych przedsięwzięć wykraczających poza horyzont cyklu wyborczego³⁰.

Istotą samorządu terytorialnego jest zatem zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb społeczności lokalnej przez jej przedstawicieli. Zaspokajanie tych potrzeb odbywa się przy użyciu aparatu administracyjnego w zakresie określonym porządkiem prawnym (mandat publicznoprawny) z woli tejże społeczności (mandat społeczny). Współistnienie tych dwóch płaszczyzn wydaje się warunkiem koniecznym, aby można było mówić o samorządzie terytorialnym jako takim. Nie da się bowiem oddzielić woli danej społeczności od określonego porządku prawnego w danym państwie.

Oddzielenie tych dwóch sfer – społecznej (socjologicznej) i prawnej (administracyjnej) – jest zatem w przypadku samorządu terytorialnego niemożliwe. Trzecią płaszczyzną, choć nie mniej ważną, jest poziom zaufania obywateli do władzy lokalnej, z którego wynika jej reprezentatywność, posiadany mandat społeczny oraz właściwe realizowanie interesów danej społeczności. W świetle współczesnych rozważań o terytorializacji polityki rozwoju, współistnienie tych trzech elementów – prawa, społeczeństwa i zaufania, przesądza o istotnej roli władz samorządowych w definiowaniu i waloryzacji lokalnych potencjałów.

²⁹ Por. J. Kleer, *op. cit.*, s. 25–33.

³⁰ *Ibidem*, s. 32.

2. Decentralizacja i jej konsekwencje ekonomiczne

Proces integracji europejskiej, poszukiwanie nowego modelu europejskiego zarządzania oraz konieczność jego dostosowania do wymogów ukierunkowanej terytorialnie polityki spójności powodują, że z jednej strony można mówić o europeizacji administracji publicznej w państwach członkowskich, z drugiej zaś o procesie usamorządowienia (municipalizacji) europejskiego systemu podejmowania decyzji. Od wczesnych lat 90. XX w., wraz z realizacją zasad jednolitego rynku, proces integracji europejskiej wywiera znaczący wpływ na samorządy lokalne i regionalne, jak również na strukturę i charakter organizacji terytorialnych państw członkowskich. Wdrażanie prawa europejskiego oraz europejska polityka spójności spowodowały, że państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne świadomie zaczęły dostosowywać swoje struktury polityczno-administracyjne do wymogów wynikających z integracji¹. Zjawisko to określane jest w literaturze mianem europeizacji administracji narodowych². Dostosowanie organizacji krajowych i terytorialnych do ogólnoeuropejskich norm oraz podział obowiązków i kompetencji pomiędzy różne szczeble sprawowania władzy z uwzględnieniem jego wielopoziomowego modelu powoduje konieczność wypracowania równowagi pomiędzy jednością i różnorodnością oraz centralną koordynacją i lokalną autonomią³.

Bez wątpienia terytorializacja polityki spójności wywarła istotny wpływ na organizację terytorialną państw członkowskich oraz wzrost znaczenia władz lokalnych i regionalnych. Procesy te określane są w literaturze mianem decentralizacji i regionalizacji. Oba te terminy odnoszą się do delegowania kompetencji i uprawnień jednostkom znajdującym się niżej w hierarchii niż władze centralne,

¹ M. Guderjan, *Local Government and European Integration – beyond Europeanisation?*, „Political Perspectives” 2012, vol. 6(1), s. 105.

² T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej* (w:) *Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 90.

³ Szerzej zob.: J.P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 5, s. 923; P. John, *The Europeanization of Sub-national Governance*, „Urban Studies” 2000, vol. 37, nr 5, s. 877–894; M. Guderjan, *op. cit.*, s. 105–128.

lecz istnieje między nimi zasadnicza różnica. Regionalizacja – w jej szerokim ujęciu – może oznaczać podział kraju na regiony posiadające różny status prawny. Regiony bowiem – jak zauważa I. Pietrzyk – obok tych autonomicznych i typowo samorządowych można podzielić na: rządowo-samorządowe, w których władza wykonawcza sprawowana jest przez funkcjonariuszy państwowych, samorządowo-rządowe, w których obok samorządowych władz stanowiących i wykonawczych funkcjonują agendy rządu centralnego, lub funkcjonalne – oznaczające istnienie w regionach jedynie agend zdekoncentrowanej administracji państwowej⁴.

Natomiast decentralizacja w ujęciu statycznym oznacza podział władzy w państwach unitarnych między szczebel centralny i społeczności terytorialne, czego efektem jest istnienie – posiadających legitymizację demokratyczną i zazwyczaj także osobowość prawną – samorządów terytorialnych, dysponujących własnym majątkiem i budżetem. W ujęciu dynamicznym chodzi zaś o proces poszerzania zakresu swobody działania społeczności terytorialnych i przekazywanie im przez państwo nowych kompetencji⁵. W istocie jednak, jak zauważa A. Schneider, pojęcie to używane jest w literaturze w różnych kontekstach, co sprawia, że pojawia się problem z jednoznaczną definicją. Zdaniem tego autora decentralizacja w odróżnieniu od swojego antonimu – centralizacji, rozumianej jako skupienie władzy i zasobów w jednym ośrodku, nie posiada tak precyzyjnej i akceptowanej przez wszystkich definicji. A. Schneider wymienia jej trzy podstawowe wymiary: fiskalny, administracyjny i polityczny⁶. Decentralizacja fiskalna odnosi się do poziomu fiskalnego wpływu (ang. *fiscal impact*), jakim władze centralne podzieliły się z podmiotami niecentralnymi, administracyjna dotyczy poziomu autonomii, jaki mają te podmioty w stosunku do władz centralnych, polityczna z kolei określana jest przez możliwość podejmowania funkcji politycznych dotychczas zarezerwowanych dla władz centralnych, takich jak reprezentacja na zewnątrz⁷.

Z kolei G. Bywalec proponuje podział na decentralizację pierwotną oraz decentralizację wtórną (korekcyjną). Rozróżnienie to zdaniem autora ma duże praktyczne znaczenie, ponieważ w każdym przypadku inne będą motywy reform, inne narzędzia oraz przebieg ich wdrażania. Decentralizacja pierwotna występuje według niego, gdy struktury i mechanizmy demokratycznego systemu zdecentralizowanego są w danym kraju wprowadzane po raz pierwszy w historii, stanowią *novum* ustrojowe, swoistą – niejednokrotnie rewolucyjną – innowację społeczną. Natomiast

⁴ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 215.

⁵ I. Pietrzyk, *Dylematy decentralizacji w świetle teorii publicznej gospodarki lokalnej* (w:) *Problemy gospodarki regionalnej. Księga jubileuszowa dla uczczenia 70. rocznicy urodzin prof. Antoniego Fajferka*, red. Z. Szymła, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1997, s. 36–37.

⁶ Por. A. Schneider, *Decentralization: Conceptualization and Measurement*, „Studies in Comparative International Development” 2003, vol. 38, nr 3, s. 34.

⁷ *Ibidem*, s. 33.

wtórne reformy decentralizacyjne dominują w krajach już zdecentralizowanych, na ogół demokratycznych, a polegają one na korektach istniejącego systemu, czyli najczęściej na pogłębieniu i/lub poszerzeniu decentralizacji w imię poprawy efektywności gospodarki publicznej albo osiągnięcia jakichś celów polityczno-społecznych⁸. To podejście zdaje się jednak jedynie komplikować kwestię dosyć jednoznaczną. Trudno się zgodzić z powyższym podziałem w sytuacji, w której demokratyczne państwo o zdecentralizowanej strukturze zdecyduje się na całkowitą decentralizację polityki fiskalnej. Będzie wówczas mowa o istotnym *novum* ustrojowym i swoistej rewolucji. Tego typu rozwiązanie należałoby nazwać decentralizacją pierwotną, podczas gdy według G. Bywalca byłaby to decentralizacja wtórna. Dlatego autor niniejszej monografii opowiada się za jednoznaczną definicją, w której każde przekazanie zadań przez organy centralne jednostkom niższego szczebla (samorządom terytorialnym) należy traktować jako decentralizację w ujęciu dynamicznym.

Wpływ integracji europejskiej na procesy decentralizacyjne najlepiej obrazuje wspomniana już Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która obok zasady samodzielności i pomocniczości wskazuje zasadę decentralizacji jako stanowiącą o istocie samorządności terytorialnej. Nie przesądza ona jednak o kształcie organizacji terytorialnej kraju, lecz o konieczności delegowania istotnych kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej. Decentralizacja w tym przypadku polega na trwałym przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organom władzy samorządowej. Potrzeba decentralizacji władzy publicznej wynika wprost z zasady subsydiarności, która sięga jeszcze czasów starożytnych. Oznacza ona, że jednostki wyższego rzędu powinny działać wyłącznie w dziedzinach, w których wielkość daje im możliwość efektywniejszego działania. Treść zasady subsydiarności ujęta została w art. 4 EKSL, który stanowi, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Samorząd terytorialny powinien zatem wykonywać wszystkie te czynności o charakterze publicznym, które ze względu na swoją bliskość i znajomość warunków lokalnych wykona lepiej niż administracja rządowa⁹. Zasada ta ma również zastosowanie przy podziale kompetencji pomiędzy różne szczeble administracji terytorialnej. Nie powinno się zatem powierzać samorządowi wyższego szczebla zadań, które równie dobrze lub nawet lepiej wykona samorząd szczebla niższego. W sytuacji wymagającej interwencji władz publicznych powinna ona odbywać się zatem na możliwie najniższym szczeblu organizacyjnym, czyli bardziej w gminach niż na wyższych poziomach administracji publicznej¹⁰.

⁸ G. Bywalec, *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 11–12(255–256), s. 126.

⁹ EKSL, art. 4, pkt 1.

¹⁰ A.K. Piasecki, *op. cit.*, s. 41.

Zgodnie z definicją przyjętą w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*), decentralizacja polega na restrukturyzacji lub reorganizacji władzy, w wyniku czego dochodzi do wytworzenia współodpowiedzialności instytucji sprawujących rządy na szczeblach centralnym, regionalnym oraz lokalnym zgodnie z zasadą subsydiarności w celu podniesienia jakości i efektywności systemu sprawowania rządów przez zwiększenie zakresu władzy i uprawnień niższych szczebli¹¹. Można zatem stwierdzić, że decentralizacja w jej najprostszym ujęciu to przekazywanie przez władze centralne kompetencji w dół – do jednostek samorządowych niższego szczebla, zgodnie z zasadą subsydiarności.

R. Prud’homme, w wydanej przez Bank Światowy publikacji, rozwija rozważania H. Minisa i D. Rondineliego, którzy wyróżniają trzy rodzaje decentralizacji: przestrzenną, zwaną także polityką regionalną, rynkową oraz administracyjną¹². Rozumieją oni decentralizację administracyjną jako transfer kompetencji dotyczących planowania, zarządzania, wzrostu oraz alokacji zasobów z rządu centralnego i jego agencji do podporządkowanych jednostek terenowych rządu i jego agencji, półautonomicznych władz publicznych, terenowych korporacji, władz regionalnych i funkcjonalnych lub też prywatnych organizacji pozarządowych¹³. Tak rozumianą decentralizację, zdaniem R. Prud’homme’a, można podzielić na trzy typy: dekoncentrację jako podział władzy pomiędzy różne szczeble administracji centralnej, delegację jako transfer władzy do półautonomicznych struktur (ang. *semi-autonomous bodies*) oraz dewolucję (ang. *devolution*), która implikuje transfer władzy i zasobów do niezależnych i, co jest regułą, demokratycznie wybranych władz lokalnych i regionalnych. Zauważa on jednak, że typologia ta nie weszła do powszechnego użycia, a słowo „decentralizacja” używane jest w kontekście tego, co określił jako dewolucję¹⁴. Określenie to przyjęło się jednak w ustawodawstwie brytyjskim¹⁵ oraz literaturze anglosaskiej i jest stosowane zamiennie z decentralizacją¹⁶.

¹¹ *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*, UNDP, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, 1997, s. 4, cyt. za: *Decentralization: A Sampling of Definitions*, UNDP Working Paper, October 1999, s. 3, www.web.undp.org (data dostępu: 3.08.2018).

¹² H. Minis, D. Rondinell, *Promoting Economic Development and Employment Generation through Decentralization in Senegal*, USAID Working Paper, 1989, s. 5, cyt. za: R. Prud’homme, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper nr 1252, World Bank, Washington 1994, s. 2.

¹³ R. Prud’homme, *op. cit.*, s. 5.

¹⁴ *Ibidem*, s. 2.

¹⁵ Pochodzi od angielskiego słowa *devolve*, które oznacza „zrzucić coś z siebie”.

¹⁶ Por. A. Ascani, R. Crescenzi, S. Iammarino, *Regional Economic Development: A Review*, WPI/03 Search Working Papers, January 2012, www.ub.edu (data dostępu: 21.07.2018).

Zarówno w polskiej, jak i europejskiej (kontynentalnej) literaturze termin „dewolucja” nie znalazł zastosowania, ponieważ w odniesieniu do delegowania kompetencji w kierunku jednostek samorządu terytorialnego stosuje się, podobnie jak w przypadku Banku Światowego, określenie „decentralizacja”¹⁷. Tak rozumiana decentralizacja wyklucza pojęcie dekoncentracji jako jej formy, gdyż oznacza coś zupełnie innego i nie skutkuje zwiększeniem zakresu zadań i uprawnień samorządów terytorialnych. Oddzielenie decentralizacji od dekoncentracji jest silnie akcentowane we francuskiej literaturze przedmiotu, w której ten drugi termin oznacza przekazywanie kompetencji centralnych przedstawicielowi państwa w terenie, którym jest prefekt. Z kolei E. Ruśkowski zawęża znaczenie pojęcia decentralizacji, stosując przymiotnik „terytorialny”, i podkreśla, że pełna (prawidłowa) decentralizacja (terytorialna) powinna obejmować: decentralizację ustrojową, zwaną też polityczną, decentralizację administracyjną i decentralizację finansową¹⁸. Trudności we wprowadzaniu tej ostatniej nie są, zdaniem E. Ruśkowskiego, jedynie polską przypadłością, gdyż w niektórych krajach przyjęły się dla nich obrazowe określenia np. „nadzór przez sakiewkę” we Francji, „polityka złotych cugli” w Niemczech¹⁹.

Niezależnie od dylematów natury normatywnej istotność dokonywania reform decentralizacyjnych podkreślana jest niemal w każdym raporcie kohezyjnym²⁰. Ich kierunki w państwach członkowskich Unii Europejskiej są jednak ściśle skorelowane z charakterem organizacji tychże państw, gdyż jak zauważa I. Pietrzyk, w Europie mamy do czynienia z koegzystencją bardzo różnych systemów organizacji terytorialnej, w tym także z prawdziwą mozaiką struktur regionalnych²¹. W trzecim raporcie kohezyjnym zwrócono uwagę na fakt, że stopień przekazywania obowiązków w zakresie świadczenia usług władzom regionalnym i lokalnym różni się znacząco w różnych krajach Unii według stopnia decentralizacji władzy publicznej, który częściowo odzwierciedla ewentualne istnienie federalnego bądź

¹⁷ Pojęcie dewolucji stosowane jest natomiast bardzo często w literaturze anglosaskiej do określenia tego, z czym mamy do czynienia w przypadku decentralizacji. Swoistego przeglądu definicji decentralizacji, dewolucji i dekoncentracji dokonała E.L. Yuliani. Zob. E.L. Yuliani, *Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean?*, Interlaken Workshop on Decentralization, 27–30 April 2004, Interlaken, Switzerland, www.cifor.org (data dostępu: 12.07.2018).

¹⁸ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 25.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zob.: *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, COM (2004) 107, European Commission, Luxembourg, February 2004, s. 11 i 19, www.ec.europa.eu (data dostępu: 23.04.2018); *Investing in Europe's Future. Fifth Report on Economic Social and Territorial Cohesion*, European Commission, Luxembourg, November 2010, www.ec.europa.eu (data dostępu: 23.04.2018).

²¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 206.

unitarnego systemu rządu²². W literaturze przedmiotu podzielono państwa na unitarne (m.in. Francja, Holandia, Szwecja) i złożone, przy czym te ostatnie podzielone zostały dodatkowo na państwa federalne (RFN, Belgia, Austria) oraz regionalne (Włochy i Hiszpania)²³. Wpływ charakteru państwa na specyfikę organizacji terytorialnej powoduje, że porównań międzynarodowych należy w tym przypadku dokonywać z niezwykłą ostrożnością z uwagi na różnorodność sytuacji w poszczególnych krajach, na których piętno odcisnęły takie czynniki, jak: tradycje historyczne i kulturowe, uwarunkowania polityczne i gospodarcze, specyfika demograficzna i warunki geograficzne, doktryny ekonomiczne itp.²⁴

W literaturze przedmiotu bardzo często podkreśla się pozytywny wpływ decentralizacji na potencjalne korzyści ekonomiczne, co K. Morgan określił jako „ekonomiczną dywidendę decentralizacji” (ang. *economic dividend*)²⁵. Ostatecznie, na co zwracają uwagę A. Rodriguez-Pose i R. Ezcurra, mimo że decentralizacja jest obecnie trendem globalnym, istnieje duża luka w badaniach na temat ekonomicznych implikacji procesu decentralizacji, co więcej dotychczasowe badania są nieliczne, często oparte na konkretnych studiach przypadków, a ich wyniki bywają sprzeczne²⁶. Przywołują oni entuzjastów decentralizacji, dla których ma ona dwie podstawowe zalety: po pierwsze, pozwala lepiej dostosować wydatki publiczne do różnorodnych preferencji osób mieszkających w różnych regionach, a co za tym idzie – zwiększa skuteczność alokacji zasobów przez rząd; po drugie, umożliwia mobilizowanie niewykorzystanych potencjałów, które przez zwiększoną konkurencję wśród lokalnych samorządów skutkują lepszą ofertą dóbr i usług publicznych, większą innowacyjnością stosowanych rozwiązań, co wprost przekłada się na ogólną wydajność gospodarki²⁷. Entuzjazm ten jest często hamowany przez przekonanie, że podział korzyści z decentralizacji jest geograficznie nierówny, a nieograniczona decentralizacja fiskalna może doprowadzić do koncentracji zasobów w kilku lokalizacjach geograficznych i tym

²² *A New Partnership for Cohesion...*, s. 87.

²³ Szerzej zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 213–259.

²⁴ *Ibidem*, s. 218.

²⁵ Zob.: K. Morgan, *The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation*, „Regional Studies” 2002, vol. 36, nr 7, s. 797–810; A. Rodriguez-Pose, N. Gill, *On the “Economic Dividend” of Devolution*, „Regional Studies” 2005, vol. 39, nr 4, s. 405–420.

²⁶ A. Rodriguez-Pose, R. Ezcurra, *Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-country Analysis*, „Journal of Economic Geography” 2010, vol. 10, nr 5, s. 620.

²⁷ Por.: W.E. Oates, *Estimating the Demand for Public Goods: The Collective Choice and Contingent Valuation Approaches* (w:) *The Contingent Valuation of Environmental Resources*, red. D. Bjornstad, J. Kahn, Edward Elgar, Cheltenham 1996; C.M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, vol. 64, nr 5, cyt. za: A. Rodriguez-Pose, R. Ezcurra, *op. cit.*, s. 620.

samym zwiększyć dysproporcje fiskalne pomiędzy samorządami²⁸. Ponadto – jak zauważają autorzy – w uprzywilejowanej pozycji są regiony najbogatsze, bardziej wydajne i posiadające lepsze zaplecze instytucjonalne. Jeśli zatem decentralizacja osłabia redystrybucyjną rolę państwa w wyrównywaniu różnic pomiędzy regionami, należy się liczyć z tym, że może ona doprowadzić do przeniesienia rozwoju gospodarczego z peryferii do rdzenia²⁹. Z ich badań wynika, że wpływ decentralizacji na eliminowanie dysproporcji regionalnych na poziomie niższym niż krajowy zależy od poziomu rozwoju i zamożności danego kraju³⁰. Podczas gdy w krajach o wysokim dochodzie, mniejszych dysproporcjach regionalnych, silnym państwie opiekuńczym i terytorialnie progresywnych systemach podatkowych decentralizacja nie zagraża osiągnięciu spójności terytorialnej (a wręcz w tym pomaga), w krajach o niskich i średnich dochodach potencjalne pozytywne jej skutki mogą być niwelowane przez mniejszą zdolność regionów peryferyjnych do ich pełnego wykorzystania³¹.

Podobne wnioski wynikają z rozważań A. Wojtyny, który wskazuje na zagrożenia, jakie niesie za sobą decentralizacja fiskalna dla stabilności makroekonomicznej państwa. Dokonując przeglądu wyników badań empirycznych dotyczących decentralizacji fiskalnej, A. Wojtyna zwraca uwagę na konsekwencje szybkiej decentralizacji bez odpowiednich mechanizmów zabezpieczających, której zazwyczaj towarzyszą problemy z utrzymaniem równowagi makroekonomicznej. Podkreśla również znaczenie czynników instytucjonalnych (zarówno fiskalnych, jak i politycznych), które mają wpływ na jakość zarządzania zdecentralizowanymi finansami publicznymi w krajach demokratycznych. Wśród nich najważniejsze wydają się ograniczenia budżetowe wobec władz centralnych i subnarodowych, ograniczenia dotyczące zaciągania pożyczek czy zdolność kontrolowania wydatków i kosztów. Istotna jest w tym przypadku również polityczna zdolność władz centralnych do twardego egzekwowania ograniczeń budżetowych czy – ogólnie rzecz ujmując – jakość systemu politycznego (wyborczego)³².

²⁸ J. Martinez-Vázquez, R. McNab, *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, „World Development” 2003, vol. 31, nr 9, s. 1605.

²⁹ Por. A. Rodriguez-Pose, R. Ezcurra, *op. cit.*, s. 620.

³⁰ Zdanie to zdaje się dzielić również R. Prud'homme, który w swoim artykule pt. *The Dangers of Decentralization* wskazuje na kluczową rolę budżetu centralnego w niwelowaniu dysproporcji między regionami, podczas gdy decentralizacja, w szczególności ta fiskalna, która prowadzi do osłabienia budżetów centralnych może te dysproporcje pogłębiać. Szerzej zob. R. Prud'homme, *op. cit.*, s. 201–203.

³¹ *Ibidem*, s. 639.

³² A. Wojtyna, *Decentralizacja finansów publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 7–8, s. 27–29.

Na istotne niebezpieczeństwo w bezkrytycznym podejściu do procesu decentralizacji finansów publicznych zwraca uwagę także B. Guziejewska, której zdaniem przyjęcie, że jest ona koniecznym i wystarczającym warunkiem bardziej racjonalnego wydatkowania środków publicznych, jest paradoksalnie najbardziej trywialną iluzją fiskalną związaną z decentralizacją. Takie uproszczenie niesie za sobą bowiem niebezpieczeństwo marnotrawstwa, z którym możemy mieć do czynienia na szczeblu zarówno centralnym, jak i lokalnym³³.

Z nieco innej perspektywy na konsekwencje decentralizacji spoglądają A. Rodriguez-Pose i L. Diaz-Serrano. Ich badania wpływu decentralizacji na ogólne poczucie zadowolenia obywateli (ang. *subjective well-being*) oraz postrzeganie administracji publicznej stanowią kontrast dla tradycyjnych analiz makroekonomicznych konsekwencji decentralizacji, które zdają się wykazywać albo znikomy, albo negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, efektywność władz centralnych i politykę fiskalną. Autorzy stwierdzili, że zarówno polityczna, jak i fiskalna decentralizacja ma pozytywny wpływ na postrzeganie instytucji publicznych przez obywateli i ich ogólne zadowolenie. Nie daje to jednak samorządom *carte blanche*, gdyż obywatele w tym przypadku są bardziej skłonni do krytykowania władz samorządowych, gdy tylko te zawiodą³⁴. Wspomniany wcześniej R. Prud'homme w swym artykule poświęconym niebezpieczeństwom decentralizacji wymienia trzy najważniejsze, jego zdaniem, rodzaje ryzyka. Po pierwsze, decentralizacja fiskalna może prowadzić do zwiększenia dysproporcji pomiędzy jednostkami administracyjnymi, osłabia bowiem oddziaływanie polityki krajowej ukierunkowanej na jej zmniejszanie. Po drugie, decentralizacja fiskalna może prowadzić do trudności w osiągnięciu stabilności makroekonomicznej ze względu na odmienne priorytety władz centralnych i subnarodowych. Po trzecie, wysoki poziom decentralizacji fiskalnej może prowadzić do nasilenia się zjawisk o charakterze korupcyjnym³⁵.

Wypada także zwrócić uwagę na istotne, „realne i szczególnie niebezpieczne” zagrożenia, jakie niesie za sobą decentralizacja, m.in. pogłębienie przestrzennych dysproporcji rozwoju i potencjalne zaburzenie spokoju społecznego czy rozwój klientelizmu i korupcji³⁶. Zdaniem I. Pietrzyk sedno problemu tkwi nie tyle w odpowiedzi na pytanie: „czy decentralizować?”, lecz w określeniu masy kry-

³³ B. Guziejewska, *Iluzje fiskalne w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych* (w:) *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009, s. 63.

³⁴ L. Diaz-Serrano, A. Rodriguez-Pose, *Decentralization, Subjective Well-Being, and the Perception of Institutions*, „KYKLOS” 2012, vol. 65, nr 2, s. 190.

³⁵ R. Prud'homme, *op. cit.*, s. 6–10.

³⁶ I. Pietrzyk, *Dylematy decentralizacji...*, s. 44–45.

tycznej jednostek samorządowych pod względem obszaru, liczby ludności, umiejętności zarządzania itp. Obserwacje dowodzą bowiem, że im kraj jest mniejszy (zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności) i im niższy jest poziom jego rozwoju, tym mniej wskazana jest decentralizacja³⁷. Szczególnie w krajach rozwijających się stworzenie odpowiednich warunków instytucjonalnych pozwalających wykorzystać potencjalne przewagi systemu zdecentralizowanego może być trudne do osiągnięcia³⁸.

³⁷ *Ibidem*, s. 45.

³⁸ A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 22.

3. Zróżnicowanie organizacji terytorialnej w państwach Unii Europejskiej

Zróżnicowanie sposobu organizacji samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej wynika w dużej mierze z historii, procesów społeczno-politycznych, gospodarczych oraz ideologii dominującej w praktyce administracyjnej krajów członkowskich. Źródłem tych różnic należy szukać w burzliwej historii Europy, która – jak zauważa O. Hintze¹ – ukształtowała system administracyjny na starym kontynencie. Autor ten dzieli systemy sprawowania rządów w Europie na dwa typy: angielski i kontynentalny. Kraje kontynentu przez wieki utrwały i rozwijały militarny absolutyzm, podczas gdy w Anglii tendencje do odsuwania władzy monarchicznej i tworzenia czegoś, co dziś nazywa się parlamentaryzmem i samorządem terytorialnym, rozpoczęły się znacznie wcześniej². Innymi słowy, tam gdzie władza militarna była utrwalana, widać silne tendencje centralistyczne, gdyż – jak to obrazowo przedstawił O. Hintze – wojskowe garnizony rozlokowane po całym kraju niczym żelazne obręcze zapewniały jego jedność. Historyczne uwarunkowania oraz podział kontynentu na północ i południe³ mają współcześnie swoje odzwierciedlenie w relacjach między władzą centralną a samorządami lokalnymi, a co za tym idzie – mają wpływ na kierunki reform decentralizacyjnych.

Na północy zakres zadań samorządów jest znacznie szerszy niż na południu, państwa są bardziej zaawansowane w procesach decentralizacji, a udział samo-

¹ O. Hintze, *Staat und Verfassung, gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1962, s. 425–427, za: E.C. Page, *The Political Origins of Self-Government and Bureaucracy: Otto Hintze's Conceptual Map of Europe*, „Political Studies” 1990, vol. 38, nr 1, s. 45.

² *Ibidem*.

³ E.C. Page i M. Goldsmith do krajów Europy Północnej zaliczają Finlandię, Norwegię, Szwecję, Danię i Wielką Brytanię, zaś południowa część kontynentu to według nich Francja, Hiszpania i Włochy. W swych badaniach E.C. Page i M. Goldsmith odnosili się jedynie do zróżnicowania relacji między władzami centralnymi i samorządami w państwach unitarnych, zaliczając do tej klasyfikacji Hiszpanię i Włochy. Zob. E.C. Page, M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*, Sage, London 1987, s. 150.

rządów w finansowaniu zadań publicznych jest zdecydowanie większy. Wyraźny podział na północ i południe można zaobserwować również pod względem liczby i wielkości gmin. Podczas gdy na północy dominują duże i silne jednostki, na południu występuje fragmentacja terytorialna. Ma to również swoje odzwierciedlenie w wyposażeniu samorządów w kompetencje. Tam gdzie jednostki samorządowe są małe, przekazuje się im niewiele funkcji, chętniej delegując kompetencje regionom. Tam gdzie gminy są duże, łatwiej przyjąć, że dadzą sobie radę z realizacją ważnych zadań publicznych. Zróżnicowana jest także metoda, za pomocą której władze centralne kontrolują działalność samorządów. Na północy dominują często bardzo szczegółowe regulacje prawne, w zgodzie z którymi samorzady mogą podejmować swobodnie decyzje, podczas gdy na południu większą rolę odgrywają decyzje urzędników administracji państwowej. Według E.C. Page'a i M. Goldsmitha podział ten wynika z: różnych tradycji systemów administracyjnych sięgających reform napoleońskich, różnych kultur administracyjnych, podziału na protestancką Europę Północną i katolicką Europę Południową, agrarnego charakteru Europy Południowej i właściwej dla niego kultury politycznej (klientelizm) oraz różnych wielkości jednostek terytorialnych⁴.

Istotny z punktu widzenia niniejszej monografii jest podział Europy pod względem zróżnicowania organizacji terytorialnej, którego dokonali J.J. Hesse i L.J. Sharpe. Podział ten posłużył do wyboru trzech państw: Francji, Wielkiej Brytanii i Szwecji, jako przykładów odmiennych kultur samorządowych w Europie. J.J. Hesse i L.J. Sharpe wyróżnili trzy modele takiej organizacji: pierwszy – frankofoński (napoleoński), do którego zaliczyli: Belgię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Portugalię i Włochy, drugi – typowy dla Wielkiej Brytanii i Irlandii, oraz trzeci – typowy dla krajów Europy Środkowej i Północnej: Danii, Finlandii, Holandii, Niemiec, Szwajcarii i Szwecji. W pierwszym modelu (frankofońskim) władze samorządowe w dużej mierze uzależnione są od pomocy i zaleceń terenowych agencji administracji państwowej i służą bardziej do legitymizowania władzy centralnej, niż do dostarczania usług publicznych. Autorzy zwracają również uwagę na tendencję do „kolonizowania” władz przez kanały partyjne bądź przez francuską tradycję łączenia mandatów samorządowych z parlamentarnym (fr. *cumul des mandats*)⁵. Drugi model wyróżniony przez J.J. Hesse'a i L.J. Sharpe'a cechuje większy zakres swobody, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji, i brak konstytucyjnego umocowania samorządności terytorialnej. W trzecim modelu

⁴ P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowoschodniej – próba generalizacji*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2002, nr 4(10), s. 51.

⁵ Zasada ta wyróżnia Francję na tle innych państw europejskich w których liczba skumulowanych mandatów władz centralnych i lokalnych nie przekracza zazwyczaj 20%. We Francji w 2012 r. 476 deputowanych spośród 577 (82%) oraz 267 senatorów z 348 (77%) sprawowało dodatkową funkcję pochodzącą z wyboru. Ten stan rzeczy zmienić ma ustawa, która weszła w życie 14 lutego 2014 r., ograniczająca możliwość łączenia mandatów.

samorządy mają zazwyczaj kompetencje ogólne i działają w ściśle określonych ramach prawnych⁶.

Decentralizacja, w rozumieniu zaproponowanym przez R. Prud'homme'a, stała się podstawowym kryterium podziału państw na unitarne i złożone. W pierwszym przypadku władza ustawodawcza skoncentrowana jest na szczeblu centralnym, w drugim mamy do czynienia z delegowaniem uprawnień legislacyjnych do niższych szczebli organizacji terytorialnej – landów (państwo federalne) lub regionów (państwo regionalne). Wymienione typy krajów różnią także relacje i zależności zachodzące pomiędzy regionami (lub ich odpowiednikami) a samorządem terytorialnym oraz władzą centralną. W przypadku pierwszej grupy jedność państwa jest całkowita, a samorządy lokalne działają w ściśle określonych ramach prawnych, często zachowując niezależność wobec szczebla regionalnego. W państwach złożonych występuje połączenie mniej lub bardziej autonomicznych składowych, którym najczęściej podlegają hierarchicznie samorządy lokalne⁷ (tabela 3.1).

Osobną kategorię stanowią państwa Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) zaliczane do dawnego bloku państw socjalistycznych, które przez lata niedemokratycznych rządów nie podlegały procesom decentralizacyjnym zachodzącym w Europie Zachodniej. Okres transformacji ustrojowej zapoczątkowany w Polsce szybko objął większą część regionu, ale początki decentralizacji miały w poszczególnych państwach różny przebieg. Jak zauważył P. Swianiewicz, nie wszędzie rządy były gotowe, aby przekazywać samorządom istotne zadania publiczne, nie było też powszechnej gotowości do poluzowania szczegółowej administracyjnej kontroli działalności władz lokalnych.

Tempo zmian w organizacji terytorialnej państw EŚW także było różne. Bardzo szybkie zmiany, wynikające z chęci zerwania z poprzednim systemem i reaktywacji samorządności terytorialnej, przeprowadziła Polska, choć należy zaznaczyć, że reforma z 1990 r. ograniczyła się jedynie do usamorządowienia gmin, a szczebel regionalny samorządu terytorialnego został utworzony dopiero 10 lat później. Węgry z kolei, krok po kroku, wdrażały w życie już wcześniej przygotowane reformy, które zostały zapoczątkowane już w latach 80. XX w. radykalną reformą ekonomiczną (dotyczącą również działalności szczebla lokalnego).

Do grupy państw, w których reformy zachodziły najwolniej, P. Swianiewicz zaliczył m.in. Bułgarię i Rumunię. Panowało w nich przekonanie o nieprzygotowaniu lokalnych struktur do przejęcia nowych obowiązków i efektywnego działania w warunkach gospodarki rynkowej. W większości państw Europy

⁶ *Ibidem*, s. 53; J.J. Hesse, L.J. Sharpe, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations* (w:) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, red. J.J. Hesse, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991, s. 603–621.

⁷ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 216.

Tabela 3.1. Charakterystyka państw unitarnych, federalnych i regionalnych

Państwa unitarne
<ul style="list-style-type: none"> – całkowita jedność państwa – jednolitość struktur państwowych i porządku prawnego – brak uprawnień legislacyjnych na szczeblu regionalnym – brak hierarchicznych zależności pomiędzy różnymi szczeblami samorządu terytorialnego
Państwa federalne
<ul style="list-style-type: none"> – państwo złożone z mniej lub bardziej autonomicznych składowych (landów) – części składowe federacji umocowane konstytucyjnie – podział uprawnień legislacyjnych pomiędzy władze centralne a zgromadzenia (parlamenty) landów – uczestniczenie części składowych federacji w funkcjonowaniu władzy centralnej – niemal regułą jest występowanie hierarchicznej zależności pomiędzy szczeblem lokalnym a składowym federacji (landem)
Państwa regionalne
<ul style="list-style-type: none"> – państwo złożone z mniej lub bardziej autonomicznych regionów – brak umocowania konstytucyjnego regionów – podział uprawnień legislacyjnych pomiędzy władze centralne a zgromadzenia (parlamenty) regionów – brak uczestnictwa regionów w funkcjonowaniu władzy centralnej – istnienie delegatur terenowych administracji centralnej – częste występowanie hierarchicznej zależności pomiędzy szczeblem lokalnym a szczeblem pośrednim (regionem)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 215–216.

Środkowo-Wschodniej samorządność terytorialna została umocowana konstytucyjnie (wyjątkiem jest tutaj Łotwa). Cechą wspólną jest także wąski zakres funkcji przyznany samorządom (z wyjątkiem Polski, Węgier i Estonii) oraz tendencja do przyjmowania silnego modelu władzy wykonawczej, wybieranej na szczeblu lokalnym w wyborach bezpośrednich⁸. Nie można jednak mówić o wyłonieniu się konkretnego modelu samorządności terytorialnej w tej części Europy. Państwa regionu przyjmowały raczej rozwiązania i wzorce wypracowane w Europie Zachodniej.

Zróżnicowanie struktur organizacji terytorialnej w państwach Unii Europejskiej najlepiej zaobserwować, analizując występowanie lub brak poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz ich liczbę. Podczas gdy szczebel lokalny występuje w każdym z 28 krajów, poziom pośredni tylko w ośmiu (Belgia, Chorwacja, Francja, Niemcy, Polska, Rumunia, Węgry, Włochy). Szczebel regionalny występuje

⁸ P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 53–64.

natomiast w każdym większym państwie z wyjątkiem Bułgarii oraz Rumunii. W Bułgarii samorząd terytorialny funkcjonuje tylko na szczeblu lokalnym, a kraj podzielony jest na 28 obwodów (regionów) rządowych. W Rumunii zaś występuje szczebel pośredni, a na poziomie regionalnym państwo podzielone jest na osiem jednostek jedynie w celach statystycznych.

Dane zawarte w tabeli 3.2 potwierdzają historyczny podział Europy na północ i południe. Jeśli zestawimy liczbę gmin z powierzchnią poszczególnych państw, zarysuje się czytelny podział. W wyniku przeprowadzonych reform decentralizacyjnych największe gminy znajdują się w państwach skandynawskich, Wielkiej Brytanii i państwach Morza Bałtyckiego (Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa i Szwecja), tam jest ich też najmniej. Największe rozdrobnienie panuje natomiast na południu i w centralnej części kontynentu (Austria, Czechy, Cypr, Francja, Hiszpania, Malta, Niemcy, Luksemburg, Słowacja, Węgry i Włochy), gdzie liczba gmin (lub ich odpowiedników) jest największa.

Jeśli zestawimy liczbę poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego z liczbą mieszkańców w poszczególnych krajach, podział ten staje się widoczny jeszcze bardziej. Wyjątkiem jest Grecja, w której dokonano reform konsolidacyjnych. Początkowo, w latach 80. XX w., opierały się one na zasadzie dobrowolności, oferując system zachęt głównie finansowych. Zainteresowanie władz lokalnych było jednak niewielkie, a liczba gmin zmniejszyła się o kilka procent. Dopiero radykalna reforma z 1999 r. doprowadziła do ich redukcji z 5825 do 1033. Kolejny krok wykonany został w 2011 r. w wyniku reformy zwanej w Grecji *Kallikratis*⁹ – liczbę gmin zmniejszono do 325, a 54 departamenty (szczebel pośredni) zostały zastąpione 13 regionami¹⁰.

Na uwagę zasługuje fakt, że spośród nielicznych państw UE, w których funkcjonuje szczebel pośredni samorządu, to właśnie w Polsce liczba jednostek samorządowych na tym szczeblu (powiatów) jest największa, a przeciwna liczba mieszkańców najmniejsza (tabela 3.3).

⁹ Nazwa reformy była nieprzypadkowa. Wobec licznych kontrowersji, jakie budziła komasacja gmin, i silnego społecznego oporu, intencją ustawodawcy było wzbudzenie pozytywnych skojarzeń. *Kallikratis* oznacza „dobrze gospodarzący”, a ponadto nazwa ta nawiązuje do starożytnego greckiego architekta Kallikratesa, który w V w. p.n.e. pracował przy budowie ateńskiego Panteonu. Reforma z 2011 r. zmieniła „architekturę” greckiej organizacji terytorialnej i miała doprowadzić do bardziej racjonalnego gospodarowania na najniższym szczeblu samorządowym.

¹⁰ *Decentralisation at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis*, CEMR, October 2013, s. 13, www.cemr.europa.eu (data dostępu: 23.02.2018); *Subnational Public Finance in the European Union*, CEMR, DEXIA, 2012, Summer, s. 13, www.eetaa.gr (data dostępu: 5.08.2018).

Tabela 3.2. Podział terytorialny w krajach członkowskich UE

Podział terytorialny	Kraj	Populacja (w mln)	Powierzchnia (w km ²)	Liczba JST na poszczególnych poziomach		
				regionalny	pośredni	lokalny
Trój-szczeblowy	Belgia	11	30 528	3	10	589
	Francja	65,05	663 210	16	99	36 658
	Niemcy	81,75	357 027	16	295	11 313
	Polska	38,53	312 685	16	380	2479
	Włochy	60,63	301 336	20	110	8006
Dwu-szczeblowy	Austria	8,4	83 871	9	–	2100
	Czechy	10,49	78 868	14	–	6258
	Dania	5,56	43 098	5	–	98
	Finlandia	5,37	338 145	19 ^a	–	313
	Grecja	11,31	131 957	13	–	325
	Hiszpania ^b	46,15	505 997	19	–	8167
	Holandia	16,66	41 528	12	–	390
	Irlandia	4,57	69 797	3	–	126
	Łotwa	2,07	64 589	5	–	119
	Portugalia	10,57	92 152	2 ^c	–	3400
	Słowacja	5,39	49 034	8	–	2930
	Szwecja	9,42	449 964	20	–	290
	Wielka Brytania	63	243 820	4 ^d	–	419
	Rumunia	21,41	238 391	41	–	3181
Chorwacja	4,41	56 594	–	21	555	
Węgry	9,99	93 029	–	19	3201	
Jedno-szczeblowy	Bułgaria	7,37	111 002	–	–	265
	Cypr ^e	0,84	5695	–	–	380
	Estonia	1,34	45 227	–	–	213
	Litwa	3,05	65 300	–	–	60
	Luksemburg	0,51	2586	–	–	105
	Malta	0,42	316	–	–	68
	Słowenia	2,05	20 273	–	–	212

^a Wyspy Alandzkie (region o statusie autonomicznym). ^b Szczebel pośredni (52) w Hiszpanii stanowią związki międzygminne – nieujęte w wykazie. ^c Azory i Madera. ^d Walia, Szkocja i Irlandia Północna. ^e Część wyspy kontrolowana przez rząd.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Decentralisation at a Crossroads...*, s. 8; *Local and Regional Governments in Europe*, CEMR, 2016, www.ccre.org (data dostępu: 10.08.2018).

Tabela 3.3. Liczba mieszkańców przypadająca na jednostkę terytorialną w krajach UE

Nazwa kraju	Szczebel regionalny (w tys.)	Szczebel pośredni (w tys.)	Szczebel lokalny
Belgia	3667	1100	18 676
Francja	4066	657	1775
Niemcy	5109	277	7226
Polska	2408	101	15 543
Włochy	3032	551	7573
Austria	933	–	4000
Czechy	749	–	1676
Dania	1112	–	56 735
Finlandia	28	–	17 157
Grecja	870	–	34 800
Hiszpania ^a	2429	–	5651
Holandia	1388	–	42 718
Irlandia	1523	–	36 270
Łotwa	414	–	17 395
Portugalia	440	–	3109
Słowacja	674	–	1840
Szwecja	471	–	32 483
Wielka Brytania	1400	–	150 358
Rumunia	522	–	6731
Chorwacja	–	210	7946
Węgry	–	526	3121
Bułgaria	–	–	27 811
Cypr ^b	–	–	2211
Estonia	–	–	6291
Litwa	–	–	50 833
Luksemburg	–	–	4857
Malta	–	–	6176
Słowenia	–	–	9670

^a Szczebel pośredni (52) w Hiszpanii stanowią związki międzygminne – nieujęte w wykazie.

^b Część wyspy kontrolowana przez rząd.

Źródło: jak do tabeli 3.2.

Zróznicowanie organizacji terytorialnej w państwach Unii Europejskiej oraz stopień decentralizacji widoczne są również w wymiarze finansowym. Zgodnie

z art. 9 EKSL władze samorządowe mogą wykonywać przyznane im prawem zadania tylko wówczas, gdy zostaną wyposażone w odpowiednie źródła finansowania¹¹. W literaturze przedmiotu często podkreśla się, że podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego powinna być stabilność dochodowa oparta w możliwie dużej części na dochodach własnych¹². Dochody własne są czynnikiem samodzielności finansowej (zarówno dochodowej, jak i wydatkowej), która przejawia się przede wszystkim w zakresie samofinansowania zadań własnych, a także realizacji bieżących zadań fakultatywnych oraz w finansowaniu działalności rozwojowej¹³.

Samodzielność finansowa w sferze dochodów na poziomie lokalnym i regionalnym sprowadzana jest zazwyczaj do uprawnień, jakie posiadają organy samorządu terytorialnego w zakresie polityki fiskalnej. Polityka ta rozumiana jest przy tym jako posiadanie tzw. władztwa podatkowego, przyznanego lub nie organom władzy samorządowej w zakresie podatków i opłat lokalnych¹⁴. Pojęcie to można rozumieć jako prawnie zagwarantowaną możliwość poboru podatków i opłat lokalnych, z góry ustalonych przez władze centralne, a także jako prawnie zagwarantowaną formę stanowienia własnych podatków i kształtowania ich wysokości. Przykładem tej ostatniej jest Szwecja, w której podatek dochodowy jest podatkiem lokalnym, co powoduje swoistą konkurencję podatkową pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Państwa Unii Europejskiej różnią się między sobą poziomem przyznawanych samorządom terytorialnym kompetencji w zakresie władztwa podatkowego. Największy poziom decentralizacji osiągają w tej dziedzinie państwa federalne (Niemcy, Austria), quasi-federalna Hiszpania oraz kraje skandynawskie (Dania, Szwecja i Finlandia). Na przeciwnym biegunie są kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Portugalia, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia i Luksemburg, które mają jednolite i scentralizowane systemy podatkowe (rys. 3.1). Dodatkowym kryterium różnicującym państwa europejskie jest struktura dochodów samorządów terytorialnych i ich ewentualne uzależnienie od przyznawanych centralnie subwencji i dotacji. W tym przypadku podział Europy przebiega bardzo podobnie – podatki lokalne i współdzielone mają największy udział w dochodach samorządowych w krajach skandynawskich, w Niemczech i Austrii, z kolei największe uzależnienie od dotacji i subwencji centralnych występuje na Malcie, w Rumunii, Bułgarii, Holandii i Wielkiej Brytanii¹⁵.

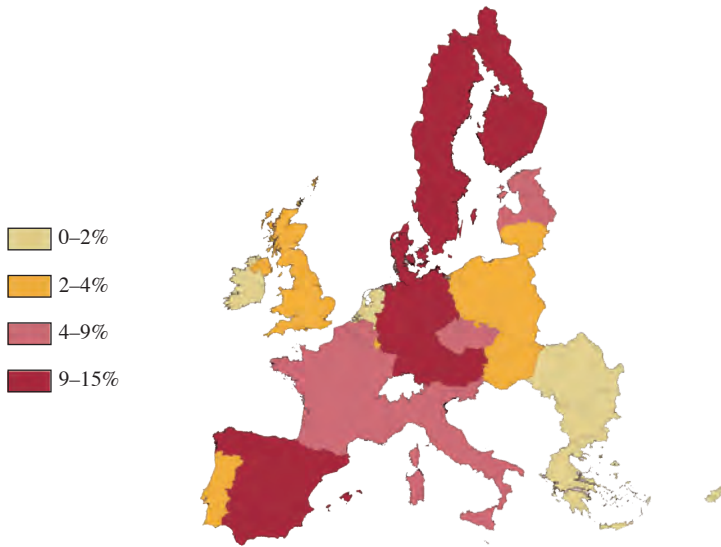
¹¹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 21.

¹² J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2011, s. 30.

¹³ K. Surówka, *op. cit.*, s. 29.

¹⁴ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSE w Bochni” 2004, nr 2, s. 12.

¹⁵ *Subnational Public...*, s. 15.



Rys. 3.1. Dochody z tytułu podatków lokalnych w krajach UE w 2011 r. (jako % PKB)

Źródło: *Subnational Public...*, s. 13.

Podsumowując, w Unii Europejskiej spośród 28 państw członkowskich, trzy mają formalnie strukturę federalną (Niemcy, Austria i Belgia), dwa to państwa regionalne – Włochy oraz Hiszpania (czasem określana mianem państwa quasi-federalnego), pozostałe to państwa unitarne. Wśród państw unitarnych Portugalia, Finlandia i Wielka Brytania charakteryzują się heterogeniczną organizacją terytorialną. W ich przypadku można mówić o tzw. asymetrycznej regionalizacji (regiony autonomiczne występują jedynie na części terytorium kraju). Wielka Brytania dodatkowo jest też krajem wielonarodowym, co komplikuje jej jednoznaczne zaszeregowanie. W tym zestawieniu Włochy zajmują szczególne miejsce jako „zregionalizowany” kraj unitarny, obejmujący regiony o statusie zwykłym oraz specjalnym¹⁶. Siedem państw członkowskich ma zaledwie jeden poziom sprawowania rządów poniżej krajowego, tj. gminy, szesnaście innych dwa poziomy – gminy i regiony lub gminy i szczebel pośredni, a tylko pięć państw ma trójszczeblowy podział terytorialny: gminy, regiony i jednostki pośrednie (tj. powiaty, departamenty, prowincje, hrabstwa itp.). Zróżnicowanie organizacji terytorialnych i stopnia decentralizacji na obszarze Unii Europejskiej jest zatem bardzo duże, co dowodzi, że nie ma jednego idealnego modelu podziału państwa na mniejsze jednostki.

¹⁶ Szerzej zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 230.

Istotny wpływ na przyspieszenie reform decentralizacyjnych w państwach Unii Europejskiej miał kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2009 r. Jego implikacje dla organizacji terytorialnej poszczególnych państw są różne i zależą w dużej mierze od tego, jak bardzo dany kraj ucierpiał w wyniku recesji. Kryzys nie może jednak być traktowany jako jedyna przyczyna tendencji decentralizacyjnych, gdyż większość z wprowadzanych reform wynikała z chęci dopasowania struktur terytorialnych do wymogów integracji europejskiej i globalizacji (versus terytorializacji rozwoju), była przygotowywana wcześniej lub – jak w przypadku państw nowo przyjętych i tych niebędących jeszcze członkami UE – wynika pośrednio z chęci dostosowania ich organizacji terytorialnej do wstępnych warunków akcesji.

Zapoczątkowane w latach 70. i 80. XX w. reformy decentralizacyjne wciąż nie zostały zakończone. Najdalej idące reformy zostały przeprowadzone w Danii i w Grecji, odpowiednio w 2007 i 2011 r., doprowadzając do połączenia małych gmin¹⁷. W Luksemburgu wciąż trwają prace nad reformą, która ma ograniczyć ich liczbę z 105 do 71. Podobnie jest w Portugalii, gdzie reformy były wynikiem sugestii Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Wprowadzone w 2012 r. zmiany doprowadziły do likwidacji blisko 1500 cywilnych parafii (z 4259), czyli szczebla niższego niż gminny (wiejskiego) oraz decentralizacji części kompetencji w zakresie zdrowia publicznego i planowania przestrzennego. Dodatkowo 23 portugalskie miasta oraz dwa okręgi metropolitalne – Lizbona i Porto, zwiększyły zakres współpracy, by uzyskać w przyszłości oszczędności wynikające z korzyści skali. Nie jest jednak pewne, że łączenie gmin w większe jednostki automatycznie skutkuje zwiększeniem efektywności i pojawieniem się wspomnianych korzyści. Przy tego typu reformach zaleca się szczególną rozważę i współpracę z władzami i społecznością lokalną¹⁸.

Pomimo że decentralizacja jest nadrzędnym celem reform samorządowych, czasami jest objawem wycofywania się państwa z obszarów, które następnie przekazywane są samorządom. Często – jak w przypadku Holandii – władze centralne nie przekazują adekwatnych środków finansowych na realizację powierzonych zadań¹⁹. W dobie kryzysu i ogólnej tendencji do zaciskania pasa decentralizacja może być, zdaniem autorów raportu CEMR, wykorzystywana przez władze centralne do zrzucania ciężaru właśnie na samorządy lokalne, co zdaje się potwierdzać praktyka. Może to być pogwałcenie art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokal-

¹⁷ W Danii liczba gmin została zmniejszona z 275 do 98.

¹⁸ *Decentralisation at a Crossroads...*, s. 9.

¹⁹ Wraz z delegowanymi na szczebel lokalny kompetencjami w zakresie polityki społecznej (do 2014 r.), zdrowia oraz polityki ukierunkowanej na młodzież (do 2015 r.), władze centralne przekazały samorządom o 30% mniej środków finansowych (w stosunku do obecnych kosztów) pod pozorem oszczędności wynikających z lepszej efektywności samorządów lokalnych oraz koniecznych oszczędności budżetowych. Zjawisko to określane jest mianem decentralizacji ciężarów.

nego, który stanowi, że środki finansowe władz lokalnych powinny być adekwatne do przekazanych im obowiązków.

Nie oznacza to jednak, że wśród zmian wprowadzanych w poszczególnych państwach nie ma też takich, które skutkują centralizacją kompetencji. Było tak w Irlandii i na Węgrzech, gdzie dystrybucją wody, w miejsce władz samorządowych, zajęły się wyspecjalizowane rządowe agencje. Centralizacja kompetencji przejawia się również w przejmowaniu przez większe jednostki zadań wykonywanych dotychczas na niższych szczeblach samorządowych. W Hiszpanii z początkiem 2014 r. weszła w życie ustawa o zrjonalizowaniu i zrównoważeniu samorządu terytorialnego (*Sustainability and rationalisation of local government Act*), w której efekcie Hiszpania wycofała się z generalnej klauzuli kompetencyjnej przyznanej dotychczas samorządom lokalnym. Tym samym regionom przekazano szereg uprawnień, a gminy mogą teraz działać jedynie w ściśle określonych przez prawo krajowe i regionalne przypadkach. Ponadto zostały one poddane ściślejszej kontroli finansowej. Gminy poniżej 20 000 mieszkańców w przypadku złamania przepisów ograniczających dług publiczny mają być przejmowane przez władze prowincji. Kryterium wielkości oraz obowiązek współpracy najmniejszych jednostek samorządowych przyjęto także w Finlandii (*New Municipalities 2017*), zmniejszając ich liczbę z 455 do 313. Częstym zjawiskiem jest zachęcanie władz lokalnych do ściślejszej współpracy, której celem prócz oszczędności z tego wynikających jest również zwiększenie efektywności wykonywanych zadań. Zdarzało się to w Austrii, na Cyprze i we Włoszech. Szczególnym przypadkiem jest Francja, która ma bardzo rozdrobnioną strukturę gminną, wprowadzonym w 2014 r. prawem powołano jednak instytucje EPCI (fr. *les établissements publics de coopération intercommunale*) – publiczne zakłady współpracy międzygminnej, które grupują gminy w celu rozwijania wspólnych projektów rozwojowych w ramach tzw. obwodów solidarności (fr. *de périmètres de solidarité*).

Jak pokazują doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej, kryzys wywarł duży wpływ na ogólne tendencje do oszczędności i poprawy efektywności funkcjonowania administracji na szczeblach lokalnym i regionalnym. Wdrażane reformy, często o charakterze decentralizacyjnym, motywowane są względami ekonomicznymi, a niekoniecznie chęcią rzeczywistego zbliżenia władz terytorialnych do obywateli. Obserwuje się także zjawisko metropolizacji rozwoju i przyznawania większych uprawnień większym miastom przez tworzenie okręgów metropolitalnych (Włochy, Francja). Tym, co łączy w zasadzie wszystkie państwa UE, jest znaczące ograniczanie wydatków centralnych na zadania zlecone samorządom, a tym samym uszczuplanie ich dochodów i wszechobecne oszczędności. W większości państw zmniejszono też liczbę urzędników zatrudnionych w samorządach lokalnych, jak również reprezentantów pochodzących z wyborów (Irlandia, Holandia) oraz wysokość ich wynagrodzenia (Hiszpania). W przypadku Hiszpanii planuje

się odebrać gratyfikację blisko 82% radnych gminnych i burmistrzom w gminach liczących poniżej 1000 mieszkańców²⁰.

Kryzys gospodarczy nie przemodelował zasadniczo organizacji terytorialnych państw europejskich, ale jak wskazują przytoczone przykłady, miał istotny wpływ na kształt i kierunek zmian. Część z wdrażanych reform przygotowywana była jednak, zanim pojawiły się pierwsze efekty światowego spowolnienia gospodarczego²¹. Nie wszystkie z wprowadzanych reform miały charakter decentralizacyjny, w niektórych przypadkach wystąpiła albo recentralizacja, albo przekazywanie kompetencji na wyższy szczebel. Zarysowuje się jednak pewna tendencja do upraszczania systemu organizacji terytorialnej, zmniejszania liczby jednostek samorządowych lub likwidacji któregoś ze szczebli. Podstawową przesłanką uzasadniającą reformy terytorialne staje się konieczność redukcji wydatków publicznych w związku z narastającym zadłużeniem publicznym, w którym szybko zwiększa się również udział samorządów lokalnych²². Spowolnienie gospodarcze miało jeszcze jedną istotną konsekwencję dla organizacji terytorialnej państw Unii Europejskiej oraz polityki spójności. Kryzys wymusił politykę zaciskania pasa na szczeblu lokalnym i regionalnym, a tym samym pobudził również do zwiększania efektywności przy malejących zasobach. Zwiększenie zakresu współpracy międzygminnej (Francja, Portugalia, Grecja i in.), wspólna realizacja przedsięwzięć o charakterze ponadlokalnym wpisują się w przyjęte na lata 2014–2020 zasady podziału środków pochodzących z funduszy europejskich. Zarówno kontrakty terytorialne, jak również zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) mają służyć poprawie efektywności alokacji funduszy w regionach i wykraczają poza granice jednej jednostki samorządu terytorialnego. Być może zmiany, które zostały wywołane, zaowocują wzrostem znaczenia współpracy i kultury kooperacji pomiędzy samorządami, a co za tym idzie – poprawi się jakość świadczonych usług publicznych. Reformy te mają istotne znaczenie i pokazują sprzężenie pomiędzy polityką spójności, terytorializacją rozwoju a zasadami organizacji terytorialnej państw członkowskich.

Warto także zauważyć, że w Europie tylko trzy państwa – Dania, Estonia i Słowenia, zreformowały swą organizację terytorialną w sposób nieznaczny (rys. 3.2). Dania i Estonia reformy te mają już za sobą, w Słowenii funkcjonuje ponadto tylko jeden szczebel administracji samorządowej. Jedynym krajem unitarnym z trójszczeblowym podziałem terytorialnym, który nie wdrożył żadnej reformy terytorialnej po kryzysie, jest Polska. Nasz kraj uniknął istotnych skutków kryzysu i być może dlatego nie podjęto żadnych prac w tym zakresie, choć liczba jednostek

²⁰ *Decentralisation at a Crossroads...*, s. 16.

²¹ Szerzej zob. I. Pietrzyk, *Implikacje kryzysu światowego dla społeczności terytorialnych* (w:) *Natura i różnorodność przebiegu światowego kryzysu gospodarczego*, red. S. Miklaszewski, J. Garlińska-Bielawska, J. Pera, Difin, Warszawa 2011, s. 224–233.

²² *Ibidem*, s. 229.



Rys. 3.2. Zasięg reform decentralizacyjnych w Europie w 2013 r.

Źródło: *Decentralisation at a Crossroads...*, s. 7.

drugiego szczebla (powiatów) jest największa spośród wszystkich państw UE. Ponadto od 2015 r. można zaobserwować tendencje centralizacyjne oraz swoistą nieufność rządu wobec władz samorządowych. Przejawiło się to w planach ograniczenia kadencyjności bezpośrednio wybieranych wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz wprowadzenia zmian w zakresie funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych.

4. Samorząd terytorialny we Francji

4.1. Etapy reform decentralizacyjnych

Francja zaliczana jest do grupy państw unitarnych, a jej zdecentralizowana organizacja terytorialna została wpisana do Konstytucji Republiki Francuskiej nowelizacją z dnia 28 marca 2003 r.¹ Zgodnie z jej zapisami wspólnotami terytorialnymi Republiki są gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie². Powszechnie uważa się, że źródła unitarnego charakteru państwa i współczesnego podziału administracyjnego Francji sięgają rewolucji francuskiej i napięć pomiędzy tendencjami centralistycznymi (jakobini) a zwolennikami większej demokracji i lokalnej władzy (żyrondyści)³. Jest to jednak daleko idące uproszczenie, gdyż tendencje centralistyczne we Francji korzeniami swymi sięgają jej zarania (tj. panowania dynastii Kapetyngów), a centralizm jakobiński wiąże się jedynie z krótkim, przejściowym okresem w rewolucji francuskiej⁴. Historia ma istotne znaczenie dla aktualnej struktury i wyjątkowego

¹ Art. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej stanowi: Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną. Zapewnia ona równość wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na pochodzenie, rasę lub religię. Respektuje wszystkie przekonania. Jej organizacja jest zdecentralizowana. Por. Konstytucja Republiki Francuskiej, www.libr.sejm.gov.pl (data dostępu: 8.08.2018).

² Gujana Francuska, Gwadelupa, Martynika, Reunion i Majotta stanowią departamenty zamorskie (fr. *départements d'outre-mer* – DOM), z których cztery pierwsze w wyniku reformy z początków lat 80. XX w. uzyskały status regionu. Wallis i Futuna (niepodzielona na gminy), Saint-Pierre i Miquelon oraz Polinezja Francuska, której jako jedynej przyznano tytuł kraju zamorskiego (fr. *pays d'outre-mer*), stanowią tzw. wspólnoty (zbiorowości) zamorskie (fr. *collectivités d'outre-mer* – COM). Do tego grona dołączyły w wyniku przeprowadzonego referendum i odłączenia się od Gwadelupy w 2007 r. również Saint-Barthélemy i Saint-Martin. Specjalny status wspólnoty *sui generis* ma Nowa Kaledonia. Odrębną kategorię stanowią Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne oraz niezamieszkaną koralowy atol na Oceanie Indyjskim – Wyspa Clippertona. Por. rozdz. XII i XIII Konstytucji Republiki Francuskiej.

³ Por. P. Booth, *Planning and the Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France*, „European Planning Studies” 2009, vol. 17, nr 5, s. 679.

⁴ Szerzej zob. I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, Studia KPZK PAN, t. XCIX, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 13–14.

w skali Europy rozdrobnienia szczebla lokalnego (w 1790 r. powstało 44 000 gmin). Dla F. Dupuy'ego i J.C. Thoeniga silna fragmentacja struktur lokalnych była sposobem na utrzymanie jedności państwa i zachowanie wpływu centralnych decydentów na to, co dzieje się na prowincji⁵. Przed wybuchem Wielkiej Rewolucji Francuskiej terytorium Francji składało się z wielu wyodrębnionych geograficznie lub demograficznie obszarów funkcjonalnych. Były to: metropolie, diecezje, księstwa, baronie, gubernie, stany, elekcje, okręgi generalne, baliwaty czy obszary jurysdykcji parlamentów. Większą jednostkę terytorialną stanowiły prowincje. Francuska Konstytuanta zniósła wszystkie regionalne prawa feudalne i zaleciła wprowadzenie jednolitego podziału kraju na gminy i departamenty. Plany te wzbudziły jednak wiele protestów, zwłaszcza w miastach, które nie zostały w myśl wdrażanych reform stolicami nowych jednostek organizacyjnych. Ostatecznie Francję podzielono na 83 departamenty, dystrykty, będące miniaturą tych pierwszych, kantony bez własnego aparatu administracyjnego oraz gminy miejskie i gminy wiejskie⁶. Charakter ówczesnej organizacji terytorialnej można określić jako zdecentralizowany. W 1800 r. w wyniku reform napoleońskich dzieło Konstytuanty zostało jednak w zasadzie w całości zniweczone (pozostał jedynie podział na departamenty, w których Napoleon ustanowił urząd mianowanego przez siebie prefekta). Francja ponownie stała się państwem scentralizowanym i zbiurokratyzowanym, podzielonym na departamenty, okręgi i gminy, w których władze były mianowane przez rząd centralny, a proces decentralizacji zastąpiła dekoncentracja kompetencji⁷. Działo się tak, ponieważ obawiano się utraty sztandaru republikańskiego z 1791 r. Obawa ta była zdaniem A. Krońskiego podłożem ideologii wrogiej wszelkim samorządom, jak również prowincjonalnym partykularyzmom⁸.

Taki stan rzeczy pozostał zasadniczo niezmienny do czasów V Republiki i przyjęcia konstytucji z 4 października 1958 r.⁹ Należy przy tym zaznaczyć, że sil-

⁵ Por. F. Dupuy, J.C. Thoenig, *L'administration en miettes*, Fayard, Paris 1985, za: P. Booth, *op. cit.*, s. 679.

⁶ Por. K.J. Helnarska, *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 47–49.

⁷ *Ibidem*, s. 49–50.

⁸ Przywołuje on słowa H. Barthelemiego, który wyjaśniał, na czym polega komunalny ustrój Paryża z mianowanym przez rząd prefektem na czele. Tę swoistą nieufność do Komuny Paryskiej tłumaczy tym, że to nie Francja robiła rewolucje, a robił je Paryż, narzucając swą wolę Francji i żądając w następstwie ratyfikacji swych działań. Por. A. Kroński, *op. cit.*, s. 13.

⁹ Pierwsze reformy mające na celu usamorządowanie gmin przeprowadzono już w czasach Monarchii Lipcowej. Ustawą z dnia 21 marca 1831 r. przywrócona została wybieralność rad gmin, zaś ustawą z dnia 22 czerwca 1833 r. wybieralność rad generalnych. Reformy te, w tym dekret Ludwika Napoleona z 25 marca 1852 r. o decentralizacji administracyjnej, miały jednak charakter politycznej mistyfikacji i służyły umocnieniu roli prefekta w terenie. Na uwagę zasługuje również tzw. ustawa municypalna z 5 marca 1884 r. (okres III Republiki) i przyznanie radom

nie scentralizowany aparat władzy był bardzo niechętny jakimkolwiek zmianom. Nawet sama dekoncentracja uprawnień na rzecz prefektów regionów postępowała z dużymi oporami i brakiem zdecydowania¹⁰. Nasilenie się tendencji decentralizacyjnych i dekoncentracyjnych wynikało z postępującej niemocy omnipotentnej administracji państwowej i doprowadziło do porozumienia środowisk lewicowych w 1972 r. w sprawie dalszej decentralizacji państwa i utworzenia regionu jako pełnoprawnej społeczności terytorialnej¹¹. Proces regionalizacji rozpoczął się jednak wcześniej, bo w 1956 r., z chwilą wyodrębnienia na potrzeby planistyczne 22 regionów programowania. Plany ich usamorządowienia mogły zostać wcielone w życie jednak dopiero z chwilą objęcia rządów przez lewicę, dla której decentralizacja stała się jednym z haseł, z którym przystępowała początkowo do wyborów lokalnych, a następnie zwyczajnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 1981 r.¹² Proces regionalizacji przebiegał w sposób ewolucyjny (stopniowo od regionalizacji funkcjonalnej, przez rządowo-samorządową, aż do samorządowej) i trwał dokładnie 30 lat¹³. Dopiero wielka reforma z lat 80. XX w. rozpoczęła procesy sprzyjające upodmiotowieniu wspólnot lokalnych i samorządu terytorialnego¹⁴. Obejmowały one przede wszystkim dekoncentrację kompetencji centralnej administracji na rzecz struktur terenowych (prefektów) oraz decentralizację władzy przez samodzielne realizowanie interesów lokalnych i regionalnych przez wspólnoty¹⁵. Mimo że reformy te miały charakter przełomowy, to – jak zauważa I. Pietrzyk – decentralizację w stosunku do regionów cechowała wyraźna ambiwalencja, która przejawiała się w równoczesnym wzmacnianiu kompetencji departamentów, przyjęciu zasady wyboru radnych regionalnych z list departamentalnych,

gminnym prawa wyboru mera. Reformy systemu władz dystryktów i departamentów stopniowo wprowadzano także na podstawie Konstytucji IV Republiki z 1946 r. Szerzej zob.: J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 180–189; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 431.

¹⁰ Przyczynił się do tego także negatywny wynik referendum zaproponowanego przez gen. Ch. de Gaulle'a z 1968 r. odnośnie do utworzenia samorządowych regionów i równoczesnej likwidacji izby wyższej parlamentu. Szerzej zob. I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem...*, s. 62.

¹¹ Por. *ibidem*.

¹² E. Somanathan, *Empowering Local Government: Lessons from Europe*, „Economic and Political Weekly” 2001, vol. 36, nr 41, s. 3936.

¹³ Proces usamorządowienia regionów (na wzór gmin i departamentów) zakończył się w 1986 r. z chwilą pierwszych wyborów do rad regionalnych. Za: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 241.

¹⁴ Bez względu na krytyczne oceny reforma z 1982 r. przyniosła przełom psychologiczny, którego wagi nie sposób przecenić w kraju o tak silnych tendencjach centralistycznych jak Francja. Szerzej zob. I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem...*, s. 105–113.

¹⁵ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 83.

co nie sprzyjało wykształceniu się tożsamości regionalnej, zwlekaniu z rozpisaniem pierwszych wyborów do rad regionalnych i braku gwarancji konstytucyjnych¹⁶. Istotnym krokiem ku decentralizacji kraju było przyznanie radom generalnym i regionalnym prawa wyboru władz wykonawczych (wcześniej byli nimi prefekci¹⁷) oraz wprowadzenie lokalnej służby cywilnej na wzór tej centralnej. Zmienił się również sposób sprawowanej kontroli nad samorządami. Do momentu wejścia w życie reformy kontrolę sprawował prefekt (kontrola *a priori*), po jej wprowadzeniu – sądowne trybunały administracyjne oraz w kwestiach finansowych specjalnie w tym celu utworzone regionalne izby obrachunkowe (kontrola *a posteriori*)¹⁸.

Kolejny ważny krok w kierunku decentralizacji kraju wykonano 28 marca 2003 r. wraz z reformą konstytucji, zwaną także drugim aktem decentralizacji (*l'Acte II de la décentralisation*). Fakt znowelizowania konstytucji francuskiej i wpisanie do ustawy zasadniczej zdecentralizowanej organizacji państwa określony został we Francji mianem „zakrojonej na szeroką skalę rewolucji instytucjonalnej”¹⁹. Gwarancje konstytucyjne zostały rozszerzone na regiony; przyznano generalną klauzulę kompetencyjną wszystkim szczeblom organizacji terytorialnej oraz wprowadzono zasadę finansowej autonomii wspólnot terytorialnych. Największy transfer kompetencji nastąpił w kierunku departamentów i regionów²⁰.

Reformy z lat 2010 i 2013 określane mianem nowego aktu decentralizacji, podobnie jak w przypadku poprzednich, miały charakter ewolucyjny i jedynie korygujący stan istniejący. Wynika to z faktu, że – jak twierdzi A. Cole – reforma administracji we Francji oparta jest na logice „kosza na śmieci” (ang. *garbage can logic*), gdyż wpływ na to, jak w przyszłości wyglądać będzie francuska administracja, ma wiele różnych czynników, w tym przede wszystkim polityka i rozwinięty system biurokracji²¹. Mimo licznych reform decentralizacyjnych Francja

¹⁶ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 242.

¹⁷ W przypadku regionu początkowo był to tzw. prefekt koordynator (stał na czele organu kolegiального w postaci konferencji międzydepartamentalnej prefektów departamentów), a od 1964 r. ustanowiony został urząd prefekta regionu. Zostawał nim prefekt departamentu, w którym znajduje się główne miasto regionu. Szerzej zob. I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem...*, s. 56–57.

¹⁸ *Ibidem*, s. 79.

¹⁹ I. Pietrzyk, *Organizacja terytorialna i system polityki regionalnej w wybranych państwach członkowskich UE (w:) Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 126.

²⁰ I. Couzigou, *Territorial Decentralization in France: Towards Autonomy and Democracy*, (w:) *Local Government in Europe. The “Fourth Level” in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013, s. 77.

²¹ A. Cole, *The French State and Its Territorial Challenges*, „Public Administration” 2012, vol. 90, nr 2, s. 348.

na tle innych państw Unii Europejskiej nadal jest relatywnie scentralizowanym państwem z rozbudowaną administracją centralną²².

W 2013 r. ograniczono się zatem jedynie do racjonalizacji struktur samorządowych przez zmniejszenie liczby radnych na poziomie ponadgminnym. Wobec kontrowersji i trudności, na jakie od dawna napotykała w tym kraju likwidacja samorządu na szczeblu departamentów, od 2014 r. miała wejść w życie ustawa przyjęta w okresie prezydentury N. Sarkozy'ego wprowadzająca nową kategorię radnych terytorialnych, pełniących jednocześnie funkcję radnego departamentu i rady regionalnej²³. W związku z wyborami wygranymi przez socjalistów w 2012 r. reforma ta została zarzucona. Zmieniły się również zasady tworzenia związków wspólnot terytorialnych. Nie zmniejszono jednak liczby regionów. W zamian za to wprowadzono nową kategorię kooperacji z możliwością poboru podatków lokalnych – metropole (fr. *métropole*). Ideą, jaka przyświecała utworzeniu nowej instytucji zrzeszającej wspólnoty terytorialne (zamieszkiwane przez przynajmniej 500 000 mieszkańców, a od 2014 r. przez 400 000 mieszkańców), było zwiększenie konkurencyjności najbardziej zurbanizowanych obszarów Francji na poziomie międzynarodowym²⁴.

Jak wynika z raportu OECD z października 2014 r.²⁵, reforma metropolitalna we Francji może mieć znaczący wpływ na długoterminowy wzrost PKB, ponadto – jak wskazują autorzy raportu – ogół działań zmierzający do racjonalizacji administracji terytorialnej we Francji może mieć korzystny wpływ na efektywność wydatków publicznych i wzrost gospodarczy²⁶. W konsekwencji reformę administracyjną podzielono na trzy etapy: pierwszy stanowiła reforma metropolitalna z 27 stycznia 2014 r., drugim była fuzja regionów i zmiana organizacji terytorialnej Francji z 16 stycznia 2015 r., w wyniku której od 1 stycznia 2016 r. połączono francuskie regiony i ograniczono ich liczbę z 22 do 13 (uwzględniając regiony/ departamenty zamorskie: z 27 do 18²⁷), a trzeci to zmiany wprowadzone ustawą o nowej organizacji terytorialnej Republiki (fr. *nouvelle organisation territoriale de la République* – NOTRe) z dnia 7 sierpnia 2015 r., która znosi klauzule gene-

²² S. Jamete, *Meeting the Challenges of Decentralization in France*, OECD Economic Department Working Papers, ECO/WKP(2007)31, August 2007, s. 8, www.ebscohost.com (data dostępu: 6.08.2018).

²³ Por.: I. Pietrzyk, *Implikacje kryzysu...*, s. 226; A. Cole, *op. cit.*, s. 346.

²⁴ I. Couzigou, *op. cit.*, s. 95.

²⁵ *France – Structural Reforms: Impact on Growth and Options for the Future*, OECD, 2014, www.oecd.org/publishing (data dostępu: 11.08.2018).

²⁶ *Ibidem*, s. 11–13.

²⁷ Gęsto zaludnione regiony połączono z mniej zaludnionymi, jak w przypadku Nord-Pas-de-Calais i Pikardii, Alzacji i Lotaryngii, Szampanii i Ardenii oraz regionu Rodan-Aply i Owernii, a sześć regionów nie zmieniło swoich granic (w tym Korsyka). Natomiast status regionów zamorskich mają Gujana, Gwadelupa, Martynika, Reunion oraz Mayotte.

ralnej kompetencji dla regionów i departamentów. Celem wprowadzonej reformy było uproszczenie procedur, oszczędność w zakresie wydatków na administrację oraz eliminacja nakładania się na siebie kompetencji i dublowania funkcji administracyjnych. W tak rozdrobnionej (warstwowej) strukturze terytorialnej, jaką ma Francja, w ocenie autorów reformy problemem była nieefektywność administracji i powielanie kosztów. Reforma jest zatem szansą na uporządkowanie tzw. *mille-feuille territorial*²⁸ i wyraźne określenie kompetencji poszczególnych jednostek organizacji terytorialnej we Francji.



Rys. 4.1. Regiony we Francji po reformie z 2015 r.

Źródło: www.gouvernement.fr (data dostępu: 11.08.2018).

W wyniku przyjętych reform nastąpiły nie tylko fuzja regionów (rys. 4.1), dookreślenie i podział kompetencji, zniesienie klauzuli generalnej, ale także ograniczenie roli departamentów na rzecz metropolii oraz ustanowienie na poziomie regionalnym terytorialnych konferencji na rzecz polityk publicznych (fr. *conférence territoriale de l'action publique* – CTAP), których zadaniem jest opiniowanie

²⁸ *Mille-feuille* to po francusku „tysiąc płatków”. Pierwotnie nazwa była zarezerwowana dla deseru z trzech warstw listkowego francuskiego ciasta przełożonego kremem waniliowym, w Polsce znanego jako napoleonka lub kremówka. To określenie odnosi się do warstwowej organizacji terytorialnej we Francji, której znaczne rozdrobnienie i kolejne propozycje porównać można do nowych nakładających się warstw.

wszelkich spraw związanych z wykonywaniem kompetencji przez władze terytorialne i prowadzeniem polityki publicznej wymagającej koordynacji między nimi.

Przewodnictwo konferencji zostało na mocy ustawy przekazane przewodniczącemu rady regionalnej, a w jej skład wchodzi także przewodniczący rad departamentalnych, przewodniczący EPCI (reprezentujących więcej niż 30 000 obywateli), prefekci oraz reprezentanci gmin wchodzących w skład regionu zgodnie z ustalonym parytetem. Docelowo zamiarem autorów reformy jest całkowite zniesienie departamentów, ale ze względu na trudności logistyczne proces ten został zamrożony na okres pięciu lat. Wiąże się to z trudnościami z przekazaniem kompetencji oraz pracowników departamentów, a także stosunkowo liczną opozycją wobec zmian.

4.2. Charakterystyka organizacji terytorialnej

Terytorium Francji, które obejmuje 663 210 km², jest aktualnie podzielone na: 13 regionów w części kontynentalnej (w tym Korsykę), a także 5 regionów zamorskich, 99 departamentów (oraz 3 zamorskie, które mają podwójny status), a także 36 658 gmin²⁹. Powierzchnia poszczególnych gmin znacząco różni się między sobą. Przeciętnie gmina zajmuje obszar 15 km² i jest zamieszkiwana przez 1500 osób (istnieje ok. 25 000 gmin, których populacja nie przekracza 700 mieszkańców). Zróżnicowanie pomiędzy departamentami jest już mniejsze – mają one średnio 5,72 km² (105 km² ma Paryż i 10 000 km² departament Żyromy, fr. Gironde) i są zamieszkiwane przez blisko 595 000 mieszkańców (w przybliżeniu Paryż liczy 2,2 mln, a Lozère tylko 74 000). Znaczące zróżnicowanie pod względem demograficznym występuje natomiast na szczeblu regionalnym, czego najlepszym przykładem jest koncentracja ludności w regionie Paryża i innych większych miast (region Île-de-France, w skład którego wchodzi Paryż, zamieszkuje ok. 19% ogółu populacji Francji, podczas gdy regiony zamorskie mają mniej niż 1 mln mieszkańców). Francja jest państwem, którego zdecentralizowany charakter usankcjonowany został nowelizacją konstytucji z 2003 r., z rozbudowanym aparatem państwa, w którym samorządy lokalne mają wpływ na ustawodawstwo administracji centralnej. Odbywa się to przez Senat, którego członkowie wybierani są w wyborach pośrednich, przez elektorów pochodzących głównie z przedstawicieli władz lokalnych³⁰.

Francuski model organizacji terytorialnej cechuje znaczne rozdrobnienie na najniższym szczeblu terytorialnym (najwięcej gmin w całej Unii Europejskiej). Pomimo podejmowanych po II wojnie światowej prób łączenia gmin i zmniejsz-

²⁹ Stan na luty 2019 r., źródło: CEMR, www.ccre.org (data dostępu: 9.02.2019).

³⁰ K.J. Helnarska, *op. cit.*, s. 52.

szenia ich liczby nie udało się zmienić pochodzącego sprzed dwóch stuleci podziału³¹. Zamiast prób przymusowej konsolidacji zaczęto we Francji stosować system zachęt do podejmowania współpracy międzygminnej. Istotną próbę podjęto w latach 90. XX w. z inicjatywy ówczesnego ministra spraw wewnętrznych, P. Marchanda, który zaproponował możliwość tworzenia wspólnot międzygminnych: *communautés de villes* – dla miast, *communautés urbaines* – dla obszarów miejskich, oraz *communautés de communes* – dla obszarów wiejskich, jako substytutu dla już istniejących międzygminnych syndykatów. Jak się okazało, korzyści z zaproponowanych rozwiązań nie były zbyt atrakcyjne, szczególnie dla obszarów miejskich, dla których powstanie takiego związku wiązało się z utworzeniem jednej bazy podatkowej i utratą części dotychczasowych kompetencji.

Kolejną próbę podjął Ch. Pasqua, który zaproponował koncepcję zwaną *pays* – możliwość tworzenia międzygminnych obszarów funkcjonalnych (rozwiązanie to obowiązywało do 2013 r.). W zamyśle nie chodziło o powielenie już istniejących możliwości zrzeszania się, lecz delimitację w miarę spójnych pod względem geograficznym i ekonomicznym obszarów, ważnych z punktu widzenia spójności kraju, w ramach których możliwe byłoby sformułowanie wspólnej strategii rozwoju. Miała się ona następnie stać podstawą do podpisania rządowego kontraktu (fr. *contrat de plan*) na realizację części zadań. Użycie przez Ch. Pasqua określenia *pays* miało określony wydźwięk – odwoływało się ono do francuskiego patriotyzmu lokalnego³². Niewątpliwie sukcesem Ch. Pasqua i jego propozycji było zainicjowanie współpracy w oparciu o kontrakty na rzecz rozwoju ekonomicznego, co dało podstawy do dalszych prób reorganizacji granic administracyjnych. Znamienne jest, że jego pomysł rozwijali kolejni ministrowie wywodzący się z opozycyjnego ugrupowania. Na bazie *pays* zaproponowano miastom tworzenie kontraktów aglomeracyjnych (fr. *contrat d'agglomération*). W 1999 r. zdecydowano się uporządkować dosyć skomplikowane rozwiązania integrujące gminy ze sobą i zaproponować trzy formuły związków międzygminnych – dla terenów wiejskich, miejskich oraz aglomeracji. Aglomeracja rozumiana była jako teren zamieszkiwany przez przynajmniej 50 000 mieszkańców, a jej centralną gminę musiało zamieszkiwać przynajmniej 15 000 osób. Związki międzygminne na terenach miejskich (fr. *communautés urbaines*) powinny obejmować przynajmniej

³¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 242.

³² Słowo *pays* w języku francuskim ma wiele znaczeń. Używane jest zarówno jako określenie ojczyzny, kraju, jak i prowincji, regionu, miejsca pochodzenia. Użycie tego słowa miało na celu identyfikację mieszkańców z *pays*, w nawiązaniu do tradycji, dziedzictwa, kultury i troski o swoje „terytorium”. *Pays* to obszar o ludzkim wymiarze, oparty na solidarności i inicjatywach mieszkańców, charakteryzujący się wspólnotą obyczajów i mentalności, związana ze środowiskiem kulturowym i wspólną tradycją historyczną. Pojęcie to przeciwstawiane było dużym aglomeracjom miejskim, w których stosunki między ludźmi pozbawione są treści, a biurokratyczna cywilizacja pozbawia człowieka tożsamości. Za: I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem...*, s. 21 i 23.

500 000 obywateli. Nie wprowadzono natomiast tego typu ograniczeń dla wspólnot tworzonych na terenach wiejskich. Ich powstanie wiązało się z uzyskaniem istotnych korzyści finansowych, prawa do własnych dochodów podatkowych oraz rządowego grantu w wysokości 250 euro na mieszkańca³³. W efekcie do 2010 r. powstało 18 209 syndykatów międzygminnych, 2409 wspólnot (fr. *communautés de communes*), 181 wspólnot aglomeracyjnych oraz 16 miejskich, w tym 163 na obszarach miejskich, które łącznie obejmowały 90% wszystkich gmin i 85% populacji Francji. Zadania, jakimi najczęściej dzieliły się gminy, dotyczyły takich kwestii, jak: gospodarka komunalna i zagospodarowanie odpadów, zarządzanie infrastrukturą kulturalną i sportową, usługi transportowe³⁴.

Rozdrobnienie gmin występujące we Francji oraz fakt, że do tej pory żadnemu rządowi nie udało się przeprowadzić istotnej reformy konsolidacyjnej, pokazuje jeszcze jedną prawidłowość – gmina jest dla Francuzów uosobieniem ojczyzny, gwarantem istnienia Republiki, a ich ogromne przywiązanie do zasad demokracji lokalnej skutecznie uniemożliwia jakiegokolwiek odgórne zmiany administracyjne na tym szczeblu władzy samorządowej. Zdaje się potwierdzać to wysoka frekwencja w wyborach lokalnych, która jak w żadnych innych oscyluje wokół 75% oraz przekonanie Francuzów o istotnej roli pochodzących z wyboru władz lokalnych³⁵. Dodatkowo na straży *status quo* i silnego rozdrobnienia na szczeblu lokalnym stoi izba wyższa francuskiego parlamentu – Senat, który jest sceptyczny wobec jakichkolwiek form zarządzania regionalnego czy metropolitalnego i utrwalił swój obraz obrońcy przeszło 36 000 gmin³⁶.

O organizacji terytorialnej we Francji w dużym stopniu decyduje jej długa i często bardzo zawiła historia. Wywarła ona znaczący wpływ na kształt aktualnego podziału administracyjnego Republiki Francuskiej. Stanowi ona swoisty fenomen połączenia silnej administracji centralnej z samorządnością lokalną. Doświadczenia Francji pokazują, że reformy ustrojowe pozostają w dużej mierze kwestią ściśle polityczną, a brak radykalnych rozwiązań jest elementem francuskiej tożsamości narodowej przejawiającej się troską o stabilizację polityczną i jedność państwa. Z jednej strony wspólnoty terytorialne ją utrwalały, z drugiej nadmierna ich liczba i skomplikowany system kooperacji pozwala domniemywać, że Francja obrała strategię małych kroków i ewolucyjnych przemian z poszanowaniem swej historii i fragmentacji na najniższym poziomie administracji terytorialnej.

³³ P. Booth, *op. cit.*, s. 680–682.

³⁴ I. Couzigou, *op. cit.*, s. 91.

³⁵ J.C. Lugan, *The New Face of Local Government in France*, Institute for Social Research, Melbourne 2001, s. 1.

³⁶ A. Cole, *op. cit.*, s. 347.

4.3. Kompetencje i źródła finansowania zadań wspólnot terytorialnych

Z mocy prawa³⁷ wspólnoty terytorialne na każdym szczeblu zostały wyposażone w szereg kompetencji, które zostały rozproszone pomiędzy władzę centralną, regiony, departamenty oraz gminy. Funkcję wykonawczą w regionie pełni przewodniczący rady regionalnej, który jest przez nią wybierany na sześcioletnią kadencję bezwzględną większością głosów w dwóch pierwszych turach i zwykłą w trzeciej. Oprócz przewodniczącego radni wybierają – podobnie jak w przypadku departamentu – komisję stałą regionu, która stanowi jego zarząd. Funkcję prefekta w regionach pełni prefekt tego departamentu, który jest stolicą regionu. Jest on mianowany dekretem Rady Ministrów i pełni w stosunku do regionu identyczną funkcję jak w przypadku niższego szczebla administracji samorządowej (departamentów)³⁸. Zakres kompetencji zależy od zasięgu oddziaływania poszczególnych wspólnot. Przykładowo w obszarze edukacji administracja rządowa (i jej reprezentacja w terenie) opracowuje standardy i programy nauczania oraz zatrudnia i wynagradza nauczycieli. Rola władz samorządowych ogranicza się do administrowania budynkami na poszczególnych poziomach edukacyjnych³⁹. Wspólnoty terytorialne na mocy przepisów konstytucyjnych⁴⁰ otrzymały uprawnienia uchwałodawcze w sprawach związanych z wykonywaniem przez nie swoich funkcji. Prawo lokalne jest jednak najniższym elementem hierarchicznej struktury stanowionego prawa we Francji (po Konstytucji, ustawach, dekretach, nakazach ministerialnych i nakazach prefektów). Ustawa zasadnicza stanowi jednak, że wspólnoty terytorialne lub ich związki (w przypadkach, gdy ustawy lub rozporządzenia to przewidują) tytułem eksperymentu w jednej sprawie i w ustalonym okresie mogą zawiesić dyspozycje ustawy lub rozporządzenia, które określają wykonywanie ich kompetencji⁴¹, pod warunkiem że wyłączenie, o którym mowa, nie narusza istotnych praw i wolności obywatelskich gwarantowanych w Konstytucji⁴².

Podział władzy pomiędzy pochodzące z wyboru rady (gminne, departamentalne i regionalne) przebiega w podobny sposób. Władza wykonawcza (w osobie mera lub przewodniczącego rady) odpowiedzialna jest za przygotowywanie pro-

³⁷ Por. *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, Version consolidée au 29 janvier 2014, www.legifrance.gouv.fr (data dostępu: 9.08.2018).

³⁸ Szerzej zob. K.J. Helnarska, *op. cit.*, s. 53–60; I. Couzigou, *op. cit.*, s. 76–80.

³⁹ I. Couzigou, *op. cit.*, s. 80.

⁴⁰ Konstytucja Republiki Francuskiej, art. 72.

⁴¹ *Ibidem*, tiret 4.

⁴² I. Couzigou, *op. cit.*, s. 81.

jektów uchwał (posiada inicjatywę uchwałodawczą), przewodniczy posiedzeniom rady, realizuje uchwały w zakresie wydatków wspólnoty, stoi na czele urzędu, zarządza mieniem, reprezentuje wspólnotę na zewnątrz itp. Charakterystyczne w relacjach pomiędzy organem uchwałodawczym i wykonawczym jest to, że z chwilą wyboru rada nie może odwołać mera, przewodniczącego rady departamentalnej czy przewodniczącego rady regionalnej. Odwołanie któregośkolwiek z przedstawicieli organu wykonawczego następuje jedynie w przypadku popełnienia przez niego przestępstwa i wydania skazującego wyroku. Przewodniczący lub mer składa jednak coroczne sprawozdanie ze swej działalności.

Mer pełni istotną funkcję w administracji samorządowej. Funkcja ta jest honorowa i często łączona z mandatem członka parlamentu. Z chwilą wyboru staje się on jednocześnie przedstawicielem zdecentralizowanej administracji centralnej na terenie gminy. Sprawuje nadzór nad wdrażaniem prawa krajowego, organizuje wybory, poświadcza podpisy, odpowiada za wykonywanie obowiązków policji gminnej⁴³, wydaje pozwolenia na budowę w gminach, w których nie ma uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz odpowiada za administrację stanu cywilnego (urodzenia, zgony, małżeństwa)⁴⁴.

Wspólnoty terytorialne oraz ich związki mogą przekazywać niezastrzeżone dla nich zadania jednostkom prywatnym lub też tworzyć lokalne przedsiębiorstwa (fr. *sociétés d'économie mixte locales*) z partnerami prywatnymi czy innymi jednostkami podziału terytorialnego⁴⁵. System świadczenia lokalnych usług publicznych charakteryzuje w dużej mierze ich wysoki stopień kontraktowania na zewnątrz (fr. *délégation*). W praktyce rosnąca liczba prywatnych quasi-pozarządowych i częściowo publicznych organizacji otoczyła, niczym satelity, wspólnoty lokalne, powodując, że system świadczenia usług publicznych w wielu przypadkach stał się niewydolny lub nieefektywny, co zmusza władze lokalne do podejmowania działań zmierzających do większej transparentności wydatków publicznych na szczeblu lokalnym⁴⁶. Kompetencje w zakresie współpracy zagranicznej wspólnot terytorialnych, określanej we Francji mianem współpracy zdecentralizowanej, zostały ściśle określone (tabela 4.1) i ograniczone do spraw, które mają związek z działalnością konkretnego szczebla administracji samorządowej. Wspólnoty mogą uczestniczyć w związkach międzygminnych z udziałem samorządów spoza Francji oraz podpisywać umowy stowarzyszeniowe i partnerskie na tym samym szczeblu (umowa między miastami partnerskimi, utworzenie euroregionu itp.).

⁴³ Z wyjątkiem Paryża, gdzie odpowiedzialność za porządek publiczny ponosi *Préfet de police*.

⁴⁴ Por. K.J. Helnarska, *op. cit.*, s. 60–66; J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 172–173, I. Couzigou, *op. cit.*, s. 81; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 301–305.

⁴⁵ I. Couzigou, *op. cit.*, s. 82.

⁴⁶ S. Kuhlmann, *Reforming Local Public Services. Trends and Effects in Germany and France*, „Public Management Review” 2008, vol. 10, nr 5, s. 583.

Tabela 4.1. Podział kompetencji samorządowych we Francji

Kompetencje samorządowe we Francji	
Rada regionalna (regiony)	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój regionalny (zarządzanie funduszami europejskimi, koordynacja) – infrastruktura regionalna i transport – rozwój ekonomiczny – środowisko (np. regionalne parki przyrody) – edukacja na szczeblu ponadgimnazjalnym (fr. <i>lycées</i>) – służba zdrowia (finansowanie wyposażenia) – kultura i turystyka – współpraca zagraniczna
Rada departamentalna	<ul style="list-style-type: none"> – pomoc społeczna (wyłączna kompetencja) – rozwój obszarów wiejskich (rozwój lokalny) – wsparcie przedsiębiorczości – zarządzanie autostradami – polityka prozatrudnieniowa – budowa i utrzymanie dróg departamentowych – edukacja na szczeblu gimnazjalnym (fr. <i>collèges</i>) – budowa mieszkań socjalnych – środowisko i turystyka (biura informacji turystycznej)^a
Związki międzygminne	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie przedsiębiorczości – utrzymanie dróg i zarządzanie infrastrukturą (lotniska, porty rybne) – edukacja (żłobki i przedszkola, szkoły na poziomie podstawowym) – opieka nad osobami starszymi (domy spokojnej starości) – służba zdrowia (finansowanie wyposażenia) – środowisko i gospodarka komunalna (zagospodarowanie odpadów, wodociągi, walka z hałasem i zanieczyszczeniem powietrza) – turystyka
Rada gminy (gmina) ^b	<ul style="list-style-type: none"> – gospodarowanie mieniem gminy (budżet, majątek, podatki lokalne, rozwój gminy) – planowanie przestrzenne (na poziomie gminy) – wydarzenia kulturalne (w tym prowadzenie bibliotek i muzeów) – wsparcie przedsiębiorczości – utrzymanie i budowa infrastruktury drogowej – zarządzanie infrastrukturą (lotniska, porty rybne) – edukacja; żłobki i przedszkola, szkoły na poziomie podstawowym (fr. <i>écoles publiques</i>) – opieka nad osobami starszymi (domy spokojnej starości) – służba zdrowia (finansowanie wyposażenia) – środowisko i gospodarka komunalna (zagospodarowanie odpadów, wodociągi, walka z hałasem i zanieczyszczeniem powietrza) – turystyka i porządek publiczny

^a Kompetencje te w wyniku reform 2014–2015 będą stopniowo przekazywane z departamentów do regionów oraz EPCI. ^b Kompetencje decyzyjne (w określonych prawem obszarach) oraz kompetencje konsultacyjne (charakter obowiązkowy).

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł rozproszonych.

Utworzenie takiego związku z odrębną strukturą i źródłami dochodów poza granicami Republiki musi być jednak zatwierdzone przez administrację centralną Francji lub – jak w przypadku euroregionów – kraju będącego jego siedzibą, przy czym zasady i obowiązki powinny być jasno sprecyzowane⁴⁷. Ważną dziedziną budowy zdecentralizowanego państwa we Francji jest system konsultacji społecznych i zwiększania partycypacji obywatelskiej. Oprócz utworzonego na poziomie regionalnym Komitetu Społeczno-Gospodarczego⁴⁸, który jest organem konsultacyjnym, istnieje wiele form współpracy z lokalną społecznością. Jednym ze sposobów wprowadzonych ustawą z dnia 27 lutego 2002 r. o demokracji bezpośredniej jest obowiązkowe tworzenie rad dzielnicowych. W gminach powyżej 80 tys. mieszkańców ich utworzenie jest obowiązkowe, natomiast w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców fakultatywne, choć zalecane. Rady te składają się z radnych gminy i wybieranych przedstawicieli poszczególnych dzielnic. Istnieje również możliwość tworzenia instytucji misji informacyjno-ewaluacyjnych na wniosek 1/6 składu rady gminy. Zadaniem takiego ciała jest ocena realizacji polityki gminnej i informowanie społeczności lokalnej w tym zakresie⁴⁹.

W przypadku finansowania wspólnot terytorialnych we Francji postanowienia art. 9 EKSL zostały zagwarantowane konstytucyjnie, a delegowanym uprawnieniom muszą towarzyszyć środki finansowe adekwatne do ich realizacji. Większość wydatków wspólnot terytorialnych we Francji to wydatki gmin – w 2007 r. było to blisko 60,5%, podczas gdy departamenty odpowiadały za 28,3% wydatków, a regiony jedynie za 11,2%, co jest typowe dla państw unitarnych. Dochody wspólnot terytorialnych dzieli się na własne oraz dotacje z budżetu państwa, ich proporcje są określone ustawowo (fr. *loi organique*). Wśród dochodów własnych największy udział mają dochody z tytułu podatku od nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych (fr. *taxes foncieres sur la propriété batie et non batie*) oraz podatek mieszkaniowy (fr. *taxe d'habitation*). Podstawą opodatkowania jest w tym przypadku czynszowa wartość katastralna. We Francji istnieje system ulg i zwolnień z tytułu podatków od nieruchomości, które uwzględniają wiek, stopień

⁴⁷ *Ibidem*, s. 92–93.

⁴⁸ W jego skład wchodzi od 40 do 110 członków (w zależności od wielkości rady regionalnej), desygnowanych przez właściwe im instytucje, np. izby handlowe, w ramach czterech kolegiów: 1) przedsiębiorstwa i stowarzyszenia przedsiębiorców – 35% składu; 2) organizacje związkowe pracowników – 35% składu; 3) organizacje społeczne (stowarzyszenia, fundacje itp.) – 25% składu; 4) eksperci z zakresu rozwoju regionalnego – 5% składu.

⁴⁹ M. Danielczuk, *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych: Francja (w:) Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bak, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, s. 68–69, <http://www.dobrerzadzenie.iped.pl/pliki/szwecja.pdf> (data dostępu: 11.08.2018).

niepełnosprawności oraz liczbę posiadanych na utrzymaniu dzieci lub osób starszych⁵⁰.

Wysokość i rodzaje podatków lokalnych są również ściśle określone przez administrację centralną. Ponadto wspólnoty terytorialne czerpią przychody z majątku własnego oraz świadczonych usług (np. transport). Do końca 2009 r. do podatków lokalnych zaliczany był też tzw. podatek zawodowy (fr. *taxes professionnelles*), z którego przychody były największą pozycją budżetową gmin. Pobierany był on zarówno od osób prawnych, jak i fizycznych, które prowadziły we Francji stałą działalność zawodową, a nie był to stosunek pracy (najczęściej od przedstawicieli wolnych zawodów i przedsiębiorstw). Był to jedyny taki podatek w Unii Europejskiej. Od 1 stycznia 2010 r. został on zastąpiony tzw. lokalnym wkładem ekonomicznym (fr. *contribution économique territoriale* – CET), składającym się z dwóch części: wkładu gruntowego (fr. *la cotisation foncière des entreprises* – CFE) obliczanego na podstawie wartości nieruchomości oraz wkładu od wartości dodanej przedsiębiorstwa (fr. *la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises* – CVAE), którego stawka jest progresywna i uzależniona od obrotów. Podatek CET stał się podatkiem centralnym, który w całości trafia do budżetu państwa, a następnie jest rozdzielany pomiędzy poszczególne wspólnoty terytorialne.

System przyznawania dotacji centralnych we Francji jest bardzo skomplikowany i uwzględnia takie czynniki, jak: liczba mieszkańców, położenie geograficzne, poziom dochodów własnych, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego itp. Dotacje z budżetu państwa dzieli się na bieżącą, inwestycyjną oraz decentralizacyjną. W ramach dotacji bieżącej wyróżnia się trzy formy wsparcia wspólnot terytorialnych: dotację zryczałtowaną – zabezpieczającą wydatki bieżące gminy, dotację wyrównawczą – niwelującą ewentualne różnice we wpływach podatkowych⁵¹, oraz dotację specjalną – przyznaną gminom słabo rozwiniętym. Dotacja inwestycyjna uzależniona jest od zamierzeń inwestycyjnych wspólnoty lub związku gmin, z kolei dotacja decentralizacyjna wprowadzona wraz z I reformą decentralizacyjną miała na celu rekompensowanie poszczególnym wspólnotom zwiększenia ich kompetencji⁵².

System finansowania wspólnot terytorialnych w znacznym stopniu uzależnia społeczność lokalne od władz centralnych i stał się równocześnie skutecznym

⁵⁰ *Krótki przewodnik po rynku francuskim. Wybrane aspekty podatkowe i prawne*, PAIZ, Warszawa, lipiec 2012, s. 43–46.

⁵¹ Zdarza się, że władza centralna decyduje się zwolnić z podatku lub obniżyć wymiar podatku określonym grupom osób. W tym celu stosuje dotacje wyrównawcze, aby zrekompensować władzom lokalnym ewentualne różnice. Do takich sytuacji dochodzi bardzo często, co prowadzi niejednokrotnie do paradoksalnych sytuacji, w których to rząd jest największym płatnikiem podatków lokalnych. Za: I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem...*, s. 109.

⁵² Por. S. Jamete, *op. cit.*, s. 12.

narzędziem podporządkowania. W praktyce władza centralna może wstrzymać lub zawiesić przyznanie określonej dotacji (głównie inwestycyjnej) w sytuacji, gdy wspólnota nie realizuje działań, którym sprzyja władza centralna. Likwidacja podatku zawodowego, choć z ekonomicznego punktu widzenia uzasadniona, spowodowała dalsze uzależnienie wspólnot terytorialnych od władz centralnych. W przypadku Francji można mówić o ograniczonej samodzielności finansowej wspólnot terytorialnych.

5. Samorząd terytorialny w Szwecji

5.1. Reformy decentralizacji administracyjnej

Królestwo Szwecji jest krajem unitarnym z parlamentarnym systemem sprawowania władzy, w którym poszczególne funkcje podzielone są pomiędzy administrację centralną, regionalną i lokalną. Riksdag – szwedzki parlament, jest zgodnie z konstytucją nadrzędnym organem władzy państwowej regulującym stosunki pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, których przeważająca część dotyczy jednostek samorządu terytorialnego. Te ostatnie odgrywają bardzo ważną rolę w szwedzkim systemie sprawowania władzy i mają konstytucyjne umocowanie. Artykuł 1 Aktu o Formie Rządu¹ stanowi, że urząd szwedzki oparty jest na systemie przedstawicielskim i parlamentarnym oraz samorządzie lokalnym². W art. 7 zapisano, że Królestwo dzieli się na gminy i okręgi³, w których prawo decyzji przysługuje wybieranym zgromadzeniom⁴.

¹ Jedną z czterech ustaw, z których składa się Konstytucja Królestwa Szwecji. Pozostałe to: Akt o Sukcesji, Akt o Wolności Druku, Akt o Wolności Wypowiedzi, Zob. Konstytucja Królestwa Szwecji, wyd. 2 zm. i uaktualnione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, www.libr.sejm.gov.pl (data dostępu: 12.04.2018).

² W polskim tłumaczeniu Aktu o Formie Rządu niefortunnie przetłumaczono wyrażenie *kommunal självstyrelse* jako samorząd gmin. Oznaczałoby to, że podstawą ustroju Królestwa Szwecji obok Parlamentu jest właśnie gmina jako jednostka podstawowa. Prawidłowe tłumaczenie powinno brzmieć samorząd lokalny, na który składają się w Szwecji gminy (szw. *primäkommuner*) oraz okręgi (szw. *landstingskommuner*). Zob. Akt o Formie Rządu, art. 1, www.libr.sejm.gov.pl (data dostępu: 10.08.2018).

³ W literaturze przedmiotu nie ma jednego określenia na ten szczebel samorządu terytorialnego w Szwecji, spotyka się takie tłumaczenia jak hrabstwo czy prowincja. Nie można jednak nazywać szczebla ponadgminnego regionami, gdyż ta nomenklatura w prawodawstwie szwedzkim zarezerwowana jest dla trzech okręgów geograficznych: Halland, Västra Götaland i Skåne. Okręgom tym nadano eksperymentalnie wymiar regionalny i odpowiadają one za rozwój na swoim terenie (gmina Gotland również ma status regionu).

⁴ Akt o Formie Rządu, art. 1.

Początki samorządności terytorialnej w Szwecji datuje się na XVIII w.⁵, kiedy to samorząd był ściśle powiązany (zwłaszcza na terenach wiejskich) z kościołem, a parafie (szw. *socknar*) i miasta (szw. *städer*) odpowiedzialne były za opiekę społeczną oraz szkoły⁶. Reformą z 1862 r. powołano szczebel gminny, porównywalny do tego funkcjonującego obecnie. Doprowadziła ona do sekularyzacji jednostek samorządowych i ustanowiła nowe ramy ich funkcjonowania. Duża część z nich pozostała od tego czasu niezmienną⁷. Usankcjonowano również istnienie ciał kolegialnych – rada mogła składać się ze wszystkich mieszkańców gminy lub też stanowić ich reprezentację. Początkowo istniało 2500 gmin, ale wraz z rozwojem państwa dobrobytu przeprowadzono reformy konsolidacyjne. Pierwsza miała miejsce w 1952 r. i doprowadziła do zmniejszenia liczby gmin do blisko 1000, druga z 1974 r. – do 280⁸. Celem przeprowadzonych reform była profesjonalizacja korpusu urzędniczego w gminach oraz zwiększenie efektywności w dostarczaniu usług publicznych. W 1974 r. wraz z przyjęciem Konstytucji, a w zasadzie z jej uporządkowaniem i zapisaniem w jednym akcie obowiązujących do tej pory zasad, samorząd terytorialny otrzymał umocowania konstytucyjne. Kolejnym ważnym krokiem było przyjęcie w 1992 r. ustawy o samorządzie lokalnym (*Local Government Act* – LGA)⁹. Decentralizacja w Szwecji była jednym z najważniejszych elementów w procesie modernizacji sektora publicznego, co w dużej mierze skutkowało znaczącym wzrostem interakcji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym (w tym organizacjami pozarządowymi, społecznymi, ruchami obywatelskimi itp.). W krajach skandynawskich sytuacja ta często nazywana jest trzecią decentralizacją, co oznacza, że odpowiedzialność za codzienne zarządzanie została przekazana sektorowi prywatnemu i pozarządowemu za pośrednictwem zdecentralizowanego sektora publicznego¹⁰.

⁵ Choć można byłoby uznać, że tradycje samorządowe w Szwecji sięgają początków nowożytności, kiedy to głowy rodzin spotykały się, by dyskutować o ważnych sprawach lokalnych. Szerzej zob. S. Häggroth, K. Kronvall, C. Riberdahl, K. Rudebeck, *Swedish Local Government. Traditions and Reforms*, The Swedish Institute, Stockholm 2000, s. 7.

⁶ V. Persson, *Local Government in Sweden: Flexibility and Independence in a Unitary State* (w:) *Local Government in Europe. The "Fourth Level" in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013, s. 309.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Por.: E. Somanathan, *op. cit.*, s. 3939; N. Hanes, M. Wikström, *Does the Local Government Structure Affect Population and Income Growth? An Empirical Analysis of the 1952 Municipal Reform in Sweden*, „Regional Studies” 2008, vol. 42, nr 4, s. 594.

⁹ Pełny tekst w języku angielskim dostępny jest na stronie: www.regeringen.se (data dostępu: 11.08.2018).

¹⁰ S. Montin, *Between Fragmentation and Coordination. The Changing Role of Local Government in Sweden*, „Public Management” 2000, vol. 2, nr 1, s. 2.

5.2. Charakterystyka organizacji terytorialnej

Szwecja podzielona jest na 20 okręgów i 290 gmin. Najmłodsza gminą jest Knivsta, powstała z odłączenia się od gminy Uppsala w 2003 r. W każdym okręgu i gminie władzę sprawuje wybrana w wyborach rada¹¹. Największym okręgiem jest Sztokholm, który wraz z dziewięcioma mniejszymi miejscowościami (szw. *tätorter*) tworzy okręg zamieszkiwany przez ponad 2 mln osób. Najmniejszą jednostką o charakterze regionalnym jest Gotlandia, którą zamieszkuje 57 tys. osób (najczęściej liczba ludności w okręgach wynosi 250–300 tys.). Gminy szwedzkie w wyniku ich komasacji są w większości duże pod względem powierzchni, ale zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców: gminę Sztokholm zamieszkuje blisko 900 tys. osób¹², podczas gdy gminę Bjurholm – 2436 osób. Z przyczyn klimatycznych większość obywateli Szwecji zamieszkuje południową część kraju. Natomiast najślabiej zaludniona jest subarktyczna część kraju, korzystająca z tego tytułu z pomocy w ramach europejskiej polityki spójności (regiony NUTS 2 zamieszkiwane przez osiem lub mniej osób na km²). Średnia szwedzka gmina liczy ok. 32 tys. mieszkańców i ma powierzchnię ok. 1,5 tys. m². Największą terytorialnie gminą jest Kiruna (19 447 km²), natomiast najmniejszą Sundbyberg (9 km²). W Szwecji miejscowości dzielą się dodatkowo na: *tätort* (gęsto zabudowana miejscowość) oraz *småort* (dosłownie: mała miejscowość). Cechą charakterystyczną organizacji terytorialnej w Szwecji jest dualizm na szczeblu okręgów. Mają one charakter rządowo-samorządowy, ponieważ radę (szw. *lândsting*) wybierają w wyborach powszechnych mieszkańcy okręgu/regionu, ta jednak musi współdziałać z powoływanym przez administrację rządową gubernatorem. Gubernator stoi na czele prezydium, które z kolei w dużej mierze wybierane jest przez radę okręgu, co oznacza, że zdekoncentrowana administracja centralna jest kontrolowana przez władze samorządowe¹³. Nie ma jednak hierarchicznej zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego, a wybory do rad samorządowych odbywają się wraz z wyborami do parlamentu, co cztery lata (trzecia niedziela września)¹⁴. Co ciekawe, władze samorządowe mogą samodzielnie zdecydować o samorozwiązaniu w sytuacji, kiedy nie uda się stworzyć koalicji rządzącej lub ta się rozpadnie. Nie przedłuża to jednak kadencji nowej rady¹⁵.

¹¹ W przypadku regionu Gotland, którego cały obszar to jedna gmina, rada gminy posiada jednocześnie uprawnienia rady okręgu (ang. *county council*).

¹² Dane za 2013 r., źródło: www.statistikdatabasen.scb.se (data dostępu: 10.08.2018).

¹³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 258.

¹⁴ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 98.

¹⁵ V. Persson, *op. cit.*, s. 310.

Szwecja należy do krajów, w których angażowanie się organizacji pozarządowych i wolontariatu w życie publiczne ma długie tradycje, co więcej idea partycypacji społecznej przez formalne członkostwo w stowarzyszeniach jest rozumiana jako fundamentalna część szwedzkiej demokracji. Przez wiele lat organizacje pozarządowe były wspierane finansowo za pośrednictwem subsydiów i grantów przez rząd i samorządy lokalne. Istotną część tego wsparcia kierowano do organizacji na podstawie ich aktywności, bez względu na obszar, którym się zajmowały. Ważną formą wsparcia organizacji pozarządowych przez samorządy lokalne było również udzielanie pomocy rzeczowej w postaci bezpłatnego dostępu do pomieszczeń i innych zasobów komunalnych. Spowodowało to, że większość społeczeństwa jest zrzeszona w tego typu organizacjach, a trzeci sektor stanowi mocny filar Królestwa Szwecji¹⁶.

5.3. Kompetencje i źródła finansowania zadań samorządowych

Samorząd terytorialny w Szwecji posiada generalną klauzulę kompetencyjną, tzn. może wykonywać wszystkie zadania związane ze swoim terytorium, pod warunkiem że nie są one zastrzeżone ustawą dla państwa, innej gminy czy okręgu lub innego ciała¹⁷. Pomimo to kompetencje w Szwecji zostały jasno podzielone w specjalnej ustawie pt. „Instrumenty zarządzania”. Ponadto gminy i okręgi na podstawie specjalnej ustawy mogą tworzyć federacje samorządów (szw. *kommunalförbund*), którym delegują konkretne uprawnienia. Federacje te powinny posiadać ściśle określony i zaakceptowany przez wszystkie jednostki statut, ciało kolegialne w postaci rady lub dyrektoriat zarządzający. W przypadku, w którym federacją zarządza dyrektoriat, staje się on jednocześnie komitetem wykonawczym federacji¹⁸. Mają one charakter dobrowolny. Z reguły powoływane są w celu lepszego wykorzystania posiadanego potencjału lub realizacji dużej inwestycji wykraczającej poza obszar jednej gminy czy okręgu i są w pełni finansowane przez swoich członków. Wszystkie samorządy (na każdym szczeblu) są zrzeszone

¹⁶ Por. A. Szcześniak, *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych: Szwecja* (w:) *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bak, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, s. 129-131, <http://www.dobrerzadzenie.iped.pl/pliki/szwecja.pdf> (data dostępu: 11.08.2018).

¹⁷ LGA, rozdz. 2, sekcja 1.

¹⁸ LGA, rozdz. 3, sekcja 20–25.

w Szwedzkim Stowarzyszeniu Władz Lokalnych i Regionów (SALAR), które reprezentuje interesy samorządu terytorialnego w Szwecji¹⁹.

Kompetencje okręgów ograniczają się do obowiązku dostarczania usług z zakresu opieki zdrowotnej i medycznej (prowadzenie szpitali), opieki dentystrycznej dzieci i młodzieży²⁰ oraz transportu publicznego (w porozumieniu z gminami). Fakultatywne zadania dotyczą kultury, edukacji i turystyki²¹. Ponadto czterem regionom przyznano kompetencje w zakresie rozwoju regionalnego²². Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć tzw. regionalne rady współpracy, które oprócz innych przyznanych im kompetencji, mogą decydować, w jakiej proporcji rządowe granty będą przeznaczane na inwestycje infrastrukturalne²³.

Zgodnie z zasadą decentralizacji władzy publicznej większość kompetencji i obowiązków zostało nałożonych na gminy. Odpowiadają one z mocy prawa za: opiekę społeczną (głównie osób starszych i niepełnosprawnych), edukację, planowanie przestrzenne, ochronę zdrowia, ochronę środowiska, gospodarkę komunalną, służby ratownicze, wodociągi i kanalizację. Do zadań o charakterze fakultatywnym (lub współdzielonym z okręgami) należą: rekreacja i wypoczynek, kultura, budownictwo mieszkaniowe (mieszkania socjalne), służby techniczne, dostawa energii, transport publiczny²⁴.

Kontrolę nad legalnością prawa lokalnego i wydawanych decyzji sprawuje władza sądownicza. Za najwyższy organ nadzorczy w Królestwie Szwecji uznawany jest jednak jego naród. Decyduje on o wyborze konkretnych władz w akcie wyborczym, ale każdy obywatel ma także prawo zaskarżenia do sądu każdej decyzji podjętej przez władze samorządowe, nawet jeśli sprawa nie dotyczy go bezpośrednio²⁵. Kontrolę prawną podejmowanych uchwał lub decyzji inicjują w Szwecji wyspecjalizowane agencje rządowe, podejmując specjalną procedurę sprawdzenia legalności (szw. *laglighetspröning* lub formalnie: *kommunalbesvär*)²⁶, które dokonują w Szwecji sądy administracyjne²⁷.

¹⁹ Zob. www.skl.se.

²⁰ W Szwecji opieka dentystryczna jest bezpłatna dla osób do 19 roku życia.

²¹ A.K. Piasecki, *op. cit.*, s. 98.

²² Taki status posiadają trzy okręgi: Skåne, Västra Götaland i Halland, oraz jedna gmina – Gotland.

²³ Mają one jednak mniejszą władzę niż gminy i nie posiadają rad pochodzących z wyboru.

²⁴ Por. M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej” 2011, R. III, s. 104; A.K. Piasecki, *op. cit.*, s. 98; V. Persson, *op. cit.*, s. 315.

²⁵ Por. V. Persson, *op. cit.*, s. 318.

²⁶ LGA, rozdz. 10.

²⁷ Por. V. Persson, *op. cit.*, s. 317–318.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji władze samorządowe mają prawo nakładania podatków, w praktyce jednak istnieją określone ustawowo ograniczenia co do ich rodzaju oraz wysokości. Dwie trzecie dochodów samorządowych pochodzi właśnie z lokalnych źródeł podatkowych, ok. 15% z rządowych grantów, pozostałe przychody stanowią opłaty pobierane przez samorzady w związku z usługami wykonywanymi na rzecz społeczności lokalnych. Głównym źródłem przychodów jest podatek dochodowy, mający częściowo charakter lokalny, a częściowo centralny – w zależności od wysokości dochodów podatników. W przypadku niższych dochodów o jego wysokości decyduje samorząd. W praktyce stawki wynoszą od 17% do 23% w gminach i ok. 10% w okręgach. Przeciętna stawka podatkowa w 2016 r. wyniosła odpowiednio 20,75% i 11,41%. Istnieje również podatkowy system wyrównawczy – rządowy mechanizm wyrównywania dysproporcji dochodowych jednostek samorządu terytorialnego: bogatsze jednostki, osiągające wysokie przychody podatkowe, łożą na specjalny fundusz wyrównawczy, którego środki dzielone są pomiędzy biedniejsze samorzady za pomocą specjalnego algorytmu oraz grantów²⁸. Źródła przychodów oraz sumę wydatków samorządowych w Szwecji w latach 2017–2018 przedstawiono w tabeli 5.1. Cechą charakterystyczną szwedzkiego modelu organizacji terytorialnej jest wysoki stopień decentralizacji zadań administracji publicznej i zakres autonomii jednostek samorządowych. Odgrywają one kluczową rolę w realizacji idei państwa dobrobytu”.

Tabela 5.1. Przychody i wydatki samorządów w Szwecji w latach 2017–2018 (w mld SEK)

Przychody według źródeł pochodzenia oraz koszty usług	Gminy		Okręgi	
	2017	2018 ^a	2017	2018 ^a
Podatki	454	468	249	257
Budżet centralny	92	96	54	57
Wpływy z prowadzonej działalności	168	166	57	63
Koszty usług	-528	-557	-299	-311

^a Prognoza.

Źródło: *The Economy Report...*, s. 16.

Na tle innych państw Unii Europejskiej Szwecję wyróżnia stabilność przepisów dotyczących zasad administrowania państwem i brak jakichkolwiek radykalnych reform. W dużej mierze wpływa to również na poziom zaufania do państwa i jego władz na każdym szczeblu. Jak wykazały badania A. Lidströma, wysoki

²⁸ *The Economy Report on Swedish Municipal and County Council Finances – 2014*, s. 7–14, www.skf.se (data dostępu: 10.08.2018); V. Persson, *op. cit.*, s. 319–320.

poziom zaufania do władz lokalnych jest pozytywnie skorelowany z klimatem gospodarczym w danej społeczności. W gminach, w których zadowolenie z prowadzonych działań i zaufanie do władz publicznych jest wysokie, panuje także dobry klimat dla działalności gospodarczej i odwrotnie – tam, gdzie nastawienie do przedsiębiorców jest pozytywne, istnieje wysokie zadowolenie z politycznej reprezentacji w gminie²⁹. Wspólną cechą jest wysoki stopień partycypacji lokalnej sektora prywatnego i pozarządowego gmin w Szwecji, mimo że są pod tym względem zróżnicowane. Wynika to ze świadomości władz centralnych i lokalnych odnośnie do istniejących współzależności pomiędzy administracją publiczną a sektorem prywatnym oraz z przekonania, że bez zaangażowania podmiotów prywatnych (firm i organizacji pozarządowych) istnieje wysokie ryzyko niepowodzenia wdrażanych polityk³⁰. W celu zwiększenia partycypacji obywatelskiej w pracach samorządów rady mogą rozpisywać referenda w sprawach istotnych dla ich funkcjonowania. Z inicjatywą taką mogą wystąpić również sami mieszkańcy, gdy liczba podpisów pod wnioskiem przekroczy 10% uprawnionych do głosowania. Rada nie może odmówić rozpisania referendum, chyba że kwestia ta nie dotyczy kompetencji gminy³¹. W najbliższym czasie czeka Szwecję dyskusja na temat roli regionów i polityki rozwoju regionalnego. Członkostwo w Unii Europejskiej i wspólnotowa polityka spójności spowodowały, że powstają nowe regionalne ciała samorządowe i zaczęto się zastanawiać, kto ma odpowiadać za rozwój regionów. Kwestia równowagi pomiędzy administracją centralną a samorządem lokalnym zyskała więc nowy wymiar i wiele wskazuje na to, że regiony będą w przyszłości zyskiwały na znaczeniu.

²⁹ A. Lidström, *Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden*, „Scandinavian Political Studies” 2008, vol. 31, nr 4, s. 400.

³⁰ Por. S. Baker, K. Eckerberg, *Governance for Sustainable Development in Sweden: The Experience of the Local Investment Programme*, „Local Environment” 2007, vol. 12, nr 4, s. 327.

³¹ Istnieje specjalna procedura, w której wniosek taki można odrzucić większością dwóch trzecich składu rady. Zob. V. Persson, *op. cit.*, s. 313.

6. Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii

6.1. Reformy decentralizacji administracyjnej

Początki samorządności w Wielkiej Brytanii sięgają czasów średniowiecza, kiedy to lokalne wspólnoty, szczególnie te liczniejsze, występowały do korony¹ o przyznanie im specjalnych kompetencji. Stawały się one wówczas dzielnicami (ang. *boroughs*), które posiadały pewien poziom autonomii, określony zakres kompetencji i nadane z rąk monarchy przywileje (w każdym przypadku stopień autonomii i przyznanych kompetencji różnił się od siebie). Wszędzie tam, gdzie nie było tego typu jednostek, administrację sprawowali reprezentanci monarchii (szeryfowie, a od XVI w. sędziowie pokoju – ang. *justice of peace*). Bardzo często administracja terytorialna miała charakter przypadkowy, a granice poszczególnych regionów nakładały się na siebie².

Współczesny samorząd terytorialny, czyli ten, dla którego charakterystyczne jest powoływanie w drodze powszechnych wyborów organów stanowiących, został zapoczątkowany w pierwszej połowie XIX w. przyjęciem dwóch istotnych ustaw: *Poor Law Amendment Act* z 1834 r. oraz *Municipal Corporation Act* z 1835 r. W latach 1834–1973 przeprowadzono szereg reform samorządu na mocy przyjmowanych przez brytyjski parlament ustaw.

W okresie od zakończenia II wojny światowej do 1979 r. instytucje samorządu terytorialnego zaczęły być postrzegane jako agenci rządu centralnego, zobowiązani realizować jego politykę w terenie zgodnie z ówczesną ideą brytyjskiego *welfare state*³. Miało to swoje konsekwencje dla sposobu finansowania samorzą-

¹ W tym sensie termin „korona” odnosi się do monarchii, która posiadała władzę.

² M. Varney, *Local Government in England: Localism Delivered?* (w:) *Local Government in Europe. The “Fourth Level” in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013, s. 340–341.

³ Szerzej zob. E. Sadowska, *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 53–56.

dów i systematycznego wzrostu znaczenia dotacji rządowych względem wpływów z podatków lokalnych⁴.

Z chwilą przejścia w 1979 r. władzy w Wielkiej Brytanii przez partię konserwatywną rozpoczął się okres walki z samorządnością terytorialną. Ówczesna premier M. Thatcher uznała ją za wroga, a administrację samorządową za zbyt rozrzuconą, nadmiernie rozbudowaną i nieefektywną⁵. W praktyce relacje rząd–samorząd w latach 1979–1990 przypominały przeciąganie liny, czego dowodem była choćby bezprecedensowa wojna finansowa z administracją lokalną prowadzona od 1980 r. do końca premierostwa M. Thatcher⁶. W latach 1979–1996 przyjęto ponad 70 ustaw nowelizujących obowiązujące prawo w zakresie samorządu terytorialnego. Do najważniejszych zmian w tamtym okresie można zaliczyć reformę finansów lokalnych, ograniczanie kompetencji władz lokalnych przez wdrażanie procesów rynkowych do lokalnego systemu świadczeń usług publicznych, wprowadzonych ustawami z 1980 r. – *Local Government, Planning and Land Act* oraz *Housing Act*. Ta ostatnia ustawa odebrała istotną część dotychczasowych kompetencji władzom lokalnym w zakresie mieszkalnictwa komunalnego przez stworzenie możliwości nabycia mieszkań będących własnością samorządową na wyjątkowo korzystnych warunkach. Proces ograniczania kompetencji samorządowych był kontynuowany w kolejnych latach. W 1984 r. zniesiono niezależność kształtowania podatków lokalnych przez samorządy (*Rates Act*), a w 1988 r. wyjęto spod kontroli samorządowej system szkolnictwa i wprowadzono do niego mechanizm konkurencji (*Education Reform Act*). Najbardziej niepopularne nie tylko wśród samorządowców, lecz także w społeczeństwie brytyjskim były dwie reformy: likwidacja Rady Wielkiego Londynu i sześciu hrabstw metropolitalnych⁷ w 1986 r. oraz reforma finansów lokalnych (*Local Government Finance*

⁴ K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 105.

⁵ Podczas gdy w 1961 r. liczba zatrudnionych w administracji publicznej oscylowała wokół 640 tys., w 1979 r. wynosiła już 732 tys. Wydatki samorządów lokalnych również rosły w szybkim tempie, przykładowo w latach 1965–1971 wzrosły pięciokrotnie. Ponadto polityka M. Thatcher określana jako kombinacja kapitalizmu, przedsiębiorczości, monetaryzmu, indywidualizmu, liberalizmu, moralizmu oraz – wreszcie – nacjonalizmu miała w swych założeniach doprowadzić do maksymalnego ograniczania roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym, którego emanacją był właśnie samorząd terytorialny. Szerzej zob. T.S. Ceran, *Thatcherizm jako doktryna społeczno-polityczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 83.

⁶ K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 111.

⁷ Na czele wszystkich zlikwidowanych jednostek samorządowych stały władze wywodzące się z Partii Pracy. Na uwagę zasługuje lider Rady Wielkiego Londynu, K. Livingstone, który był zagorzałym przeciwnikiem M. Thatcher oraz jej polityki. W oczach ówczesnej premier ideologia nowej lewicy (ang. *new left*), której K. Livingstone był uosobieniem, stanowiła duże zagrożenie dla tradycyjnych wartości konserwatyzmu. K. Livingstone koncentrował swoje działania w Londynie na takich kwestiach, jak: równość rasowa, równość płci, prawa mniejszości seksualnych,

Act) z 1988 r., która wprowadzała podatek pogłówny (ang. *poll tax*)⁸. Zmieniły się również zasady świadczenia usług publicznych i wprowadzono system konkurencyjny (ang. *compulsory competitive tendering* – CCT), zwiększający stopniowo zakres usług podlegających kontraktowaniu i procedurom przetargowym (np. w dziedzinie transportu publicznego). Ostatnimi z reform rządu konserwatywnego były reformy organizacji terytorialnej, które weszły w życie w latach 1996 i 1998. Wprowadziły one m.in. jednoszczeblową organizację terytorialną (tzw. *unitary authorities*) w Królestwie Szkocji oraz Księstwie Walii i w ograniczonym zakresie zmiany w organizacji terytorialnej Anglii. Walka z samorządem lokalnym, jaką przez ten czas prowadzili torysi, była jedną z przyczyn ich dotkliwej porażki wyborczej w 1997 r. Partia Konserwatywna zdobyła wówczas 165 miejsc w parlamencie, podczas gdy laburzyści 419 mandatów⁹.

Okres rządów Partii Pracy to rzeczywiste nowe otwarcie w relacjach rząd–samorządy lokalne. Przejawiało się to nie tylko w polityce dialogu rządu w Londynie z Irlandią Północną, Szkocją i Walią (a następnie poszerzeniem ich autonomii w wyniku przeprowadzonej asymetrycznej decentralizacji, określanej w Wielkiej Brytanii jako *devolution*), ale w istotnych zmianach w zasadach funkcjonowania samego rządu¹⁰, w kontaktach premiera ze społeczeństwem oraz przyśpieszeniu procesu integracji europejskiej, której T. Blair był wielkim orędownikiem. Poprawa komunikacji ze społeczeństwem była jednym z priorytetów rządu, który zgodnie z ideą *governance* realizował zmiany na wielu szczeblach administracyjnych. W latach 1997–2010 do samorządu brytyjskiego zostały wprowadzone mechanizmy wywodzące się z zasad demokracji partycypacyjnej, takie jak: panele obywatelskie (ang. *citizen's panels*), referenda lokalne, grupy fokusowe, ławy obywatelskie (ang. *citizen's juries*), wizje lokalne, czy też planowanie wspólnotowe. Wszystkie te działania miały na celu zwiększenie partycypacji obywatelskiej w sprawowaniu rządów na szczeblu lokalnym i praktyczną realizację koncepcji *governance*¹¹.

Na mocy *The Greater London Authority Act* z 1999 r. przywrócono Radę Wielkiego Londynu oraz wprowadzono po raz pierwszy w historii bezpośrednio

polityka proekologiczna. Promował także idee większej decentralizacji oraz szerszego udziału obywateli w procesie decyzyjnym. Za: K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 148.

⁸ Wprowadzenie podatku pogłównego przez rząd M. Thatcher było jedną z jej ostatnich decyzji i w dużej mierze przyczyniło się do zakończenia jej premierostwa w 1990 r. Kolejny rząd konserwatystów pod wodzą J. Majora w pierwszej kolejności zniósł podatek pogłówny i zastąpił go podatkiem na rzecz rady (ang. *council tax*).

⁹ K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 155.

¹⁰ Idea *joined-up government*, czyli silnej władzy gabinetu przez przeprowadzenie jego swoistej decentralizacji. Szerzej zob. T. Ling, *Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*, „Public Administration” 2002, vol. 80, nr 4, s. 615–642.

¹¹ K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 163.

wybory burmistrza. Kolejną ważną zmianą było przyjęcie *Local Government Act* z 2000 r., który dawał społecznościom lokalnym możliwość wyboru, w drodze referendum, jednego z trzech sposobów wyłaniania władz wykonawczych. Model burmistrz/gabinet zakłada bezpośrednie wybory burmistrza, który dzieli władzę wykonawczą z gabinetem wyłanianym z grona radnych; model burmistrz/menedżer rady również zakłada bezpośrednie wybory burmistrza, ale ma on charakter lokalnego lidera politycznego, a władzę wykonawczą sprawuje *de facto* menedżer rady. Trzecim sposobem jest najbardziej powszechny model gabinetowy, w którym zarówno burmistrza, jak i gabinet wybierają radni¹². Jak zauważają N. Hope i N. Wanduragala, tylko 12 samorządów skorzystało z nowych możliwości, jakie dała im ustawa z 2000 r. Relatywnie niewiele referendów zostało rozpisanych, a w tych, które się odbyły, nowe rozwiązania w większości przypadków nie miały poparcia¹³.

Nie zmieniło się natomiast podejście do zasad świadczenia usług lokalnych. Laburzyści co prawda zastąpili zasadę CCT nowym reżimem zwanym „najwyższą jakością”¹⁴ (ang. *best value*), była to jednak modernizacja zasad, którym początek dali torysi. Jego głównym założeniem było odejście od gloryfikacji rynku i podmiotów prywatnych na rzecz jakości świadczonych usług. W tym celu samorzady terytorialne sporządzają co 5 lat lokalny plan wykonania najwyższej jakości (*Best Value Performance Plan*), który każdorazowo poddawany jest ocenie i ewaluacji. Największą zmianę przyniósł jednak *Localism Act* z 2011 r., w którym po raz pierwszy zastosowano, podobnie jak w kontynentalnych krajach Unii Europejskiej, generalną klauzulę kompetencyjną samorządu terytorialnego. Postanowienia tej ustawy i innych przyjmowanych w latach 2000–2011 znacznie poszerzyły zakres kompetencji i autonomię zarządów lokalnych, włącznie z prawem prowadzenia działalności gospodarczej w celach komercyjnych¹⁵. Istotną zmianą w relacjach rząd–samorzady lokalne było podpisane w 2007 r. porozumienie (*The Central-Local Concordat*) pomiędzy rządem a stowarzyszeniem władz lokalnych. Stanowi ono zbiór zasad, których przestrzeganie ma gwarantować partnerstwo i współpracę pomiędzy szczeblem centralnym a władzami lokalnymi¹⁶.

¹² M. Varney, *op. cit.*, s. 343.

¹³ N. Hope, N. Wanduragala, *New Model Mayors: Democracy, Devolution and Direction*, New Local Government Network, London 2010, s. 15–16.

¹⁴ Szerzej zob. S. Marlin, J. Hartley, *Best Value for All? An Empirical Analysis of Local Government's Capacity to Implement Best Value Principles*, „Public Management” 2000, vol. 2, nr 1, s. 44–56.

¹⁵ Por. M. Varney, *op. cit.*, s. 353.

¹⁶ *The Central-Local Concordat*, www.nationalarchives.gov.uk (data dostępu: 11.08.2018).

6.2. Charakterystyka organizacji terytorialnej

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, po podjętych przez rząd T. Blaira reformach, trudno jednoznacznie sklasyfikować pod względem organizacji terytorialnej. Trudno bowiem przypisać Wielką Brytanię do którejkolwiek z wymienionych wcześniej kategorii ze względu na fakt „asymetrycznej” decentralizacji polegającej na poszerzeniu autonomii Szkocji, Walii i Irlandii Północnej¹⁷. W przytoczonej klasyfikacji CEMR Wielka Brytania podzielona jest na trzy jednostki szczebla regionalnego (Walię, Szkocję i Irlandię Północną) i 433 jednostki szczebla podstawowego. W rzeczywistości brytyjska organizacja terytorialna jest bardziej skomplikowana. W 1998 r. Szkocja oraz Irlandia Północna, a w 2006 r. również Walia, które posiadają daleko idącą autonomię (własne zgromadzenie parlamentarne i rząd), otrzymały kompetencje (ang. *devolution*) stanowienia o swej organizacji terytorialnej. W tych trzech częściach Zjednoczonego Królestwa istnieje jednoszczeblowa organizacja terytorialna. Natomiast w Anglii od 1959 r. w wyniku kolejnych reform organizacji samorządów lokalnych wyróżnia się nawet cztery poziomy podziału administracyjnego¹⁸. Są to odpowiednio: jednostki unitarne (56), hrabstwa (27), dystrykty metropolitalne (36) i niemetro-politalne (201) oraz parafie (ok. 11 000). Odrębną kategorią jest ustrój Londynu, który podzielony jest na 32 rady dzielnic (ang. *boroughs*) oraz jedną dzielnicę specjalną – City of London, wyodrębnioną ze względu na jej istotne znaczenie ekonomiczne. Nadrzędną jednostką administracyjną jest Administracja Wielkiego Londynu (Great London Authority – GLA), w której skład wchodzi wybierany w wyborach powszechnych burmistrz oraz Zgromadzenie Wielkiego Londynu. Ponadto dosyć powszechną praktyką jest tworzenie organizacji odpowiedzialnych za konkretny obszar kompetencji (ang. *single purpose authorities* – SPA). W Londynie działają cztery takie organizacje: Transport for London (TfL), GLA Land and Property (GLAP)¹⁹, London Fire and Emergency Planing Authority oraz Mayor’s Office for Policing and Crime.

Od czasów reformy z 2007 r. organizacja terytorialna Anglii zmierza jednak w kierunku organizacji jednoszczeblowej. Istnieje bowiem możliwość łączenia się hrabstw i dystryktów w jednostki unitarne bez prawa do ponownego podziału²⁰. Proces ten postępuje jednak bardzo powoli.

¹⁷ Zmiany te nie dotyczyły Anglii stanowiącej podstawową część Zjednoczonego Królestwa. Por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 250.

¹⁸ K.J. Helnarska, *op. cit.*, s. 100.

¹⁹ GLAP powstało w 2012 r. jako spółka pomocnicza Zgromadzenia Wielkiego Londynu. Przejęła na mocy *Localism Act* z 2011 r. kompetencje dotychczas funkcjonującej London Development Agency (LDA).

²⁰ M. Varney, *op. cit.*, s. 338.

Szkocja podzielona jest na 32 jednostki unitarne wprowadzone w 1996 r. Irlandia Północna z kolei do 2011 r. składała się z 26 dystryktów, których liczba została zmniejszona do 11 (ich rady powstały już w 2008 r.). Walia natomiast podzielona jest od 1996 r. na 22 jednostki unitarne (9 hrabstw, 10 hrabstw miejskich i 3 miasta). Jednostkami pomocniczymi mogą być parafie (w Szkocji jest ich 871, a w Anglii ok. 11 000). Mogą one mieć własny organ przedstawicielski (radę) lub działać na podstawie zgromadzenia ogólnego. Rady parafialne mają prawo przyjąć tytuł *town*, co w tłumaczeniu na język polski oznacza „miasto”, ale nie wiąże się to z przyznaniem praw miejskich w rozumieniu prawa zwyczajowego²¹.

Zjednoczone Królestwo nie posiada pisanej konstytucji i opiera się na prawie stanowionym przez parlament. W rezultacie braku spisanej w formie jednego aktu konstytucji rząd posiadający większość parlamentarną dysponuje niejako nielimitowaną władzą nad administracją lokalną (włącznie z możliwością zniesienia zasady wyborów lokalnych)²². Pozycja samorządu terytorialnego nie jest więc dostatecznie ustabilizowana, a ingerencja rządu we władztwo lokalne przybrać może *de facto* rozmiary nieograniczone²³. Najlepszym tego przykładem były lata rządów M. Thatcher (1979–1990), która ze względów ideologicznych zlikwidowała regionalne rady planowania gospodarczego oraz wydała walkę samorządom lokalnym i uczyniła z Wielkiej Brytanii jedno z najbardziej scentralizowanych państw w Europie²⁴.

Jeśli chodzi o regulacje prawne dotyczące administracji lokalnej, Wielka Brytania jest państwem bardzo specyficznym. W odróżnieniu od znacznej części samorządów europejskich, które mają prawo podejmowania prawie każdej inicjatywy oraz dostarczania różnych usług, gdy tylko leży to w interesie członków wspólnoty lokalnej, samorząd terytorialny w tym kraju do 2011 r. działał, opierając się przede wszystkim na zasadzie prymatu kompetencji obligatoryjnych i zasadzie *ultra vires*²⁵. Przyznanie administracji lokalnej nowych zadań lub też zmiana istniejącego podziału kompetencji leżały wyłącznie w gestii parlamentu²⁶.

²¹ K.J. Helnarska, *op. cit.*, s. 103.

²² I. Pietrzyk, *Organizacja terytorialna...*, s. 116.

²³ K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 71.

²⁴ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 254.

²⁵ Zasada prymatu kompetencji obligatoryjnych kładła nacisk przede wszystkim na realizację zadań nałożonych ustawowo na samorząd terytorialny, podczas gdy zasada *ultra vires*, stanowiąc jej rozwinięcie, zabraniała władzom lokalnym podejmowania zadań i świadczenia usług wykraczających poza zakres kompetencji przyznanych im w ustawach oraz wydanych na ich podstawie aktach pozaustawowych. Szerzej zob. K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 83–88; M. Varney, *op. cit.*, s. 332–337.

²⁶ K. Radzik-Maruszak, *op. cit.*, s. 84.

Jak wspomniano, od 2011 r. na mocy *Localism Act* samorządom przyznano natomiast generalną klauzulę kompetencyjną²⁷.

Na mocy ustawy z 1998 r. (*Scotland Act*) powołano do życia m.in. szkocki parlament, któremu przysługują kompetencje regulacji wszystkich dziedzin, z wyjątkiem tych, które art. 29 omawianego aktu prawnego pozostawia do regulacji parlamentu Wielkiej Brytanii. Zakres spraw może być zmieniany (poszerzany lub zawężany) na mocy decyzji rządu brytyjskiego (ang. *orders in council*), ponadto ustawy szkockie podlegają sankcji ustawodawczej królowej. Funkcjonuje także rząd – egzekutywa szkocka, w której skład wchodzi premier mianowany przez królową spośród członków parlamentu oraz ministrowie mianowani przez premiera za aprobatą królowej²⁸. W 1998 r. na podstawie *Northen Ireland Act* przeprowadzono również dewolucję władzy centralnej w Irlandii Północnej. Nie była to zresztą pierwsza próba takiej operacji na terytorium tego kraju. Poprzednia musiała jednak zostać odwołana w obliczu toczącej się wojny domowej. Zgromadzenie północnoirlandzkie liczy 108 członków. Akty wydawane przez ten organ są kontrolowane i podlegają uchynieniu w sytuacji, gdy przekraczają kompetencje zgromadzenia, łamią przepisy prawa Unii Europejskiej lub Europejskiej Konwencji Praw Człowieka bądź jeśli prowadzą do dyskryminacji indywidualnej lub grupowej mającej podłoże polityczne lub religijne²⁹. Dewolucja władzy centralnej na rzecz organów walijskich nastąpiła także w 1998 r. – na mocy *Government of Wales Act*. Początkowo była to najśłabsza decentralizacja. W tym przypadku funkcjonowało bowiem Zgromadzenia Narodowe Walii, ale nie posiadało ono charakteru ciała ustawodawczego. Dopiero dewolucja z 2006 r. zbliżyła ustrój tego kraju do modelu szkockiego³⁰.

6.3. Kompetencje i źródła finansowania zadań samorządowych

Zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez samorzady lokalne w Wielkiej Brytanii jest bardzo szeroki i zróżnicowany również w poszczególnych częściach Królestwa. Przykładowo w Anglii w przypadku dwuszczeblowej organizacji terytorialnej funkcje dzielone są pomiędzy władze hrabstwa i dystryktu, w przypadku jednostek unitarnych łączą one swoje kompetencje (tabela 6.1). Jednostki samorządu

²⁷ Istnieją jednak pewne ograniczenia w stosowaniu klauzuli ogólnych kompetencji. Szerzej zob. M. Varney, *op. cit.*, s. 336–337.

²⁸ B. Biga, *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii (w:) Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, red. S. Mazur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP, Kraków 2015, s. 176.

²⁹ *Ibidem*, s. 176–177.

³⁰ *Ibidem*, s. 177.

terytorialnego w Wielkiej Brytanii mogą za pomocą specjalnych porozumień delegować swoje uprawnienia innej jednostce, o ile nie jest to zabronione aktem prawa wyższego rzędu. Ponadto w celu poprawy efektywności mogą one tworzyć wyspecjalizowane jednostki (SPA), których zadaniem jest wykonywanie usług w konkretnym obszarze (tabela 6.2). Przykładem takich jednostek są powołane w Londynie instytucje np. Transport for London (TfL).

Tabela 6.1. Zakres usług świadczonych na poziomie lokalnym w Anglii

Dziedzina	Świadczone usługi
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> – szkolnictwo na każdym poziomie: przedszkola i żłobki, szkoły podstawowe, średnie, szkoły specjalne i zawodowe – posiłki w szkołach, utrzymanie budynków – edukacja osób dorosłych
Drogi i transport	<ul style="list-style-type: none"> – budowa i utrzymanie dróg i mostów, z wyjątkiem głównych dróg (ang. <i>trunk roads</i>), oświetlenie uliczne, organizacja ruchu, budowa parkingów. – transport publiczny: stanowienie taryf ulgowych, wsparcie dla przedsiębiorstw transportowych, koordynacja lokalnego systemu transportowego – lotniska: koordynacja opłat lotniskowych
Opieka społeczna	<ul style="list-style-type: none"> – polityka prorodzinna – opieka nad osobami starszymi: domy pomocy, opieki, dziennego wsparcia – wsparcie dla młodych – pomoc osobom z problemami psychicznymi – polityka prozatrudnieniowa
Budownictwo mieszkaniowe	<ul style="list-style-type: none"> – budowa i remont mieszkań będących w zasobach komunalnych, walka z bezdomnością – opracowanie strategii mieszkalnictwa i doradztwo w tym zakresie
Kultura	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie archiwów, bibliotek, muzeów, galerii, miejsc publicznej rozrywki – rozwój sportu i infrastruktury sportowej, parków miejskich – promocja turystyki i informacja turystyczna
Środowisko	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie cmentarzy komunalnych – ochrona środowiska – bezpieczeństwo żywienia – inspekcja sanitarna – zagospodarowanie odpadów komunalnych
Planowanie i rozwój	<ul style="list-style-type: none"> – zagospodarowanie przestrzenne i budownictwo (wydawanie pozwoleń) – rozwój społeczny i gospodarczy
Bezpieczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> – bezpieczeństwo publiczne (straże) i ratownictwo medyczne – instytucja koronera
Inne	<ul style="list-style-type: none"> – pobór podatków lokalnych – urząd stanu cywilnego – ewidencja wyborców – planowanie kryzysowe – opłaty lokalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Local Government Financial Statistics England No. 23*, DCLG, London, May 2013, s. 17.

Tabela 6.2. Podział kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego w Anglii

Dziedzina	Tereny metropolitalne		Tereny niemetropolitalne				Londyn			
	dys-trykty (36)	SPA (20)	jednostki unitarne (56)	hrabstwa (27)	dys-trykty (201)	SPA (55)	city (1)	dzielnice (32)	GLA (1)	SPA (4)
Edukacja	×		×	×			×	×		
Drogi	×		×	×			×	×	×	
Transport (planowanie)	×		×	×			×	×	×	
Transport pasażerski		×	×	×					×	
Opieka społeczna	×		×	×			×	×		
Mieszkalnictwo	×		×		×		×	×		
Biblioteki	×		×	×			×	×		
Rekreacja	×		×		×		×	×		
Środowisko	×		×		×		×	×		
Odbiór śmieci	×		×		×		×	×		
Zagospodarowanie odpadów	×	×	×	×			×	×		×
Planowanie strategiczne	×		×	×			×	×	×	
Policja		×				×	×		×	
Straż pożarna i ratownictwo		×		×		×			×	
Podatki lokalne	×		×		×		×	×		

Objaśnienia: w nawiasach podano liczbę danych jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: *Local Government...*, s. 19.

Pomimo że źródła finansowania samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii są zróżnicowane, można je pogrupować w trzy kategorie. Największa z nich to granty pochodzące z budżetu centralnego, które np. w 2016 r. stanowiły ok. 60% przychodów angielskich jednostek terytorialnych. Samorząd otrzymał również prawo nakładania podatków lokalnych. W rzeczywistości pozostały już tylko dwa takie podatki, z których *council tax*, wprowadzony jeszcze przez torysów za rządów J. Majora (zastąpił on *poll tax*), zaliczany jest do grupy podatków katastral-

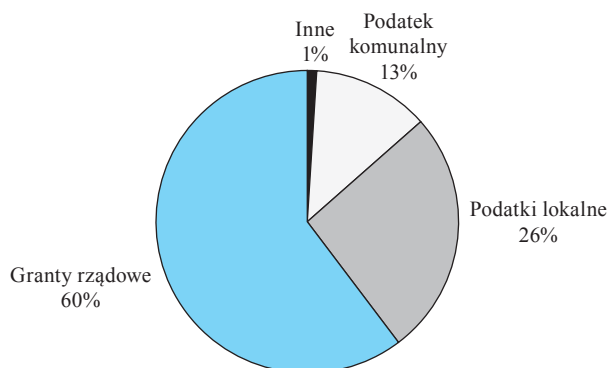
nych od wartości nieruchomości mieszkalnych. Samorządy na mocy *The Localism Act* z 2011 r. otrzymały prawo dowolnego kształtowania jego stawki, ale jej znaczący wzrost musi być poprzedzony referendum.

W praktyce większość samorządów, mimo takiego prawa, nie skorzystała z okazji do podniesienia jego wysokości. W latach 2015–2016 udział dochodów z tego tytułu we wszystkich samorządach wyniósł 26,2%, z czego najwięcej w dystryktach 51,8%. Trzecim źródłem przychodów samorządowych, który na poziomie lokalnym pojawił się w 2013 r., jest podatek komunalny od działalności gospodarczej (ang. *business rates*). Jego udział w sumie przychodów wyniósł przeciętnie 12,5%, z czego najwięcej w dystryktach – 22,8% (rys. 6.1). Podatek ten zastąpił funkcjonujący do tego czasu centralny system poboru podatku od nieruchomości niemieszkalnych, z którego samorządy otrzymywały wyliczony centralnie udział³¹. W latach 2018–2019 udział tego podatku w dochodach samorządów ma wzrosnąć do poziomu 31%, z kolei granty rządowe stanowić będą nieco ponad 50%. Świadczy to w pewnym sensie o tym, że wykonano krok w kierunku decentralizacji finansów publicznych w scentralizowanej pod tym względem Anglii.

Ogólnie rzecz biorąc, dla całego systemu finansowania samorządów terytorialnych w Wielkiej Brytanii charakterystyczne jest uzależnienie od władz centralnych. Brytyjska organizacja terytorialna mimo znaczących postępów w procesie decentralizacji nadal nosi znamiona wysoce scentralizowanej. Brak gwarancji konstytucyjnych, a co za tym idzie – możliwość nagłej zmiany zasad funkcjonowania samorządu oraz wysoki stopień jego finansowego uzależnienia od władz centralnych powodują, że jest on w dużej mierze pod ścisłą kontrolą. Wdrażane przez władze centralne zmiany w różnych dziedzinach, jak chociażby bezpośrednie wybory komisarza policji lub tworzenie nieodpłatnych szkół i akademii bezpośrednio podległych rządowi, zdają się ograniczać rolę władz terytorialnych. Nie ma wątpliwości, że po latach walki z samorządnością terytorialną w okresie rządów M. Thatcher sytuacja władz terytorialnych znacząco się poprawiła, ale ograniczenia w postaci braku samodzielności finansowej lub przynajmniej niezależności w wydatkowaniu otrzymywanych grantów rządowych i brak gwarancji konstytucyjnych znacząco ograniczają autonomię samorządów lokalnych. Niemniej jednak dyskusja na temat dalszych kierunków decentralizacji (czy też dewolucji), w tym zwiększenia finansowej niezależności samorządu terytorialnego trwa, choć wydaje się być na bardzo wczesnym etapie³². Na tle innych państw Unii Europejskiej Wielką Brytanię wyróżnia wysoki stopień decentralizacji kompetencji i znaczący poziom centralizacji fiskalnej.

³¹ *Revenue, Expenditure and Financing, 2015–16 Final Outturn, Statistic Release, DCLG, May 2016, s. 16.*

³² Por. *Devolution in England: The Case for Local Government. First Report of Session 2014–15, CLGC, House of Commons 503, 9 July 2014, s. 17, www.publications.parliament.uk (data dostępu: 23.07.2018)*



Rys. 6.1. Źródła przychodów samorządów lokalnych w 2016 r. w Anglii

Źródło: *Revenue, Expenditure...*, s. 13.

Bardzo ciekawy punkt widzenia zaprezentował B. Biga, wyrażając opinię, że radykalnym przerwaniem tendencji centralistycznych w Wielkiej Brytanii były reformy wprowadzające odrębne parlamenty – zgromadzenia dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. W jego ocenie jest to swoista kapitulacja władz centralnych, gdyż mimo wielowiekowej koncentracji władzy w rękach parlamentu brytyjskiego i gabinetu nie udało się stworzyć w pełni jednolitego państwa. A w takim właśnie organizmie występowałyby najdogodniejsze warunki do wprowadzenia rozbudowanej samorządności terytorialnej w rozumieniu kontynentalnym. W przypadku Wielkiej Brytanii tendencje separatystyczne i antagonizmy lokalne górują bowiem nad potrzebami, które legły u podstaw pojawienia się samorządności terytorialnej, tj. tymi, na które odpowiedzią jest realizacja zasady subsydiarności. W państwie prawdziwie unitarnym przekazywanie władzy możliwie najbliżej obywateli nie jest obciążone ryzykiem wykorzystania kompetencji do podważania jednolitości państwa. Samorząd terytorialny może być też strukturą regularną, z ujednoliconymi szczeblami, organami i ich kompetencjami. Korzyści z takich rozwiązań są oczywiste – pozwalają one osiągać cele przy użyciu tych samych mechanizmów i schematów działania. Nie tworzą także przestrzeni dla niezadowolenia społecznego, które może się pojawiać w przypadku pozornego lub faktycznego preferencyjnego traktowania pod względem ustrojowym niektórych obszarów³³.

³³ B. Biga, *op. cit.*, s. 187–188.

7. Samorząd terytorialny w Polsce

7.1. Ewolucja samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce

Tradycja samorządu terytorialnego w Polsce sięga XIII w., kiedy to miasta zakładano na prawie magdeburskim¹, a Polska podzielona była na tzw. kasztelanie, czyli dawne okręgi grodowe, na których czele stał komes (później zwany kasztelanem). Czuwał on nad obroną powierzonego mu okręgu, ale także ściągał z niego należne księciu daniny. O faktycznym pojawieniu się na ziemiach polskich samorządu terytorialnego może być jednak mowa dopiero w czasach II Rzeczypospolitej. Odrodzone państwo stanęło wobec złożonego problemu ujednolicenia ustroju², a samorząd terytorialny otrzymał rangę konstytucyjną w 1921 r. z chwilą przyjęcia tzw. konstytucji marcowej. Należała ona jednak do ostatnich deklaracji prawnych dotyczących rozbudowy samorządu. Od tego czasu umacniano pozycje organów administracji rządowej³. Po II wojnie światowej Polska znalazła się w obszarze wpływów Związku Radzieckiego, a samorząd terytorialny funkcjonujący przed 1939 r. został zastąpiony przez system scentralizowanej władzy ludowej, w którym rady narodowe spełniały funkcję rządowych agencji w terenie i były częścią jednolitego systemu władzy państwowej kierowanej przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą⁴. Zapoczątkowana w 1989 r. transformacja ustrojowa państwa zakładała odejście od systemu jednolitej władzy państwowej, czego przejawem była reaktywacja w 1990 r. samorządu terytorialnego. Była to jedna z pierwszych decyzji podjętych w początkowej fazie transformacji, a przywrócenie samorządowego charakteru gminom było

¹ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 17.

² *Ibidem*.

³ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 50.

⁴ B. Banaszak, *Local Government in Poland: Towards Consolidation? (w:) Local Government in Europe. The "Fourth Level" in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013, s. 255.

czytelny aktem odejścia od poprzedniego systemu, w którym władze lokalne stanowiły element władzy publicznej i w sposób bezpośredni zależały od władz centralnych. Warto wspomnieć, że inicjatywę w tym zakresie zgłosił zdominowany przez stronę solidarnościową Senat 19 stycznia 1990 r. w projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym. Projekt ten dopuszczał możliwość podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy w drodze referendum w każdej ważnej dla gminy sprawie. Organem stanowiącym w gminie miała być rada gminy (rada miejska) wybierana na 4 lata. Liczba radnych w radzie miała być uzależniona od liczby mieszkańców i mieściła się w przedziale od 20 do 100 radnych. Rada miała wybierać ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących (od 1 do 3). Organem wykonawczym gminy miał być zarząd, w skład którego mieli wchodzić wójt (burmistrz, prezydent) jako przewodniczący oraz jego zastępcy i członkowie (w łącznej liczbie od 4 do 7 osób). Tylko przewodniczący zarządu mógł być powoływany spoza członków rady. Senacki projekt ustawy z nielicznymi zmianami został przyjęty 8 marca 1990 r. Stosowne zapisy znalazły się również w przepisach konstytucji, gwarantując jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, możliwość zrzeszania się czy demokratyczny charakter wyboru władz. Reforma samorządowa z 1990 r. wzmocniła nie tylko gminy, ale pośrednio przyczyniła się też do postępu centralizacji kraju przez osłabienie podmiotowości 49 województw. Nie było już wojewódzkich rad narodowych, wiele uprawnień wojewodów przejęli ministrowie i podległa im bezpośrednio administracja specjalna, a inne kompetencje województw przekazane zostały gminom. Ograniczenie roli województw i brak powiatów powodowały, że między gminą a państwem wytworzyła się systemowa i polityczna próżnia, której wypełnienie było niezbędnym elementem dalszej transformacji ustrojowej.

Początkowo kompetencje gmin koncentrowały się na sprawach obejmujących takie zagadnienia, jak: infrastruktura techniczna i społeczna, ład przestrzenny, bezpieczeństwo oraz porządek publiczny. Formalnego podziału kompetencji pomiędzy organa władzy rządowej i samorządowej dokonano w ustawie kompetencyjnej. Pomimo że gminom przypisano liczne i dość mocno zróżnicowane zadania, ich katalog był znacznie zawężony w stosunku do zadań dawnych rad narodowych. Przyjęte regulacje sprawiły, że gminy tylko w niewielkim stopniu zajmowały się wykonywaniem zadań własnych, były natomiast poważnie obciążone zadaniami zleconymi wykonywanymi pod kontrolą administracji rządowej. Był to jednak początek drogi odbudowy samorządności lokalnej w Polsce. W programach politycznych różnych opcji politycznych sprawy samorządności lokalnej zajmowały mniej lub bardziej znaczące miejsce. Unia Demokratyczna, która zwyciężyła w 1991 r., opowiadała się za dalszą decentralizacją administracji rządowej.

Rozdrobniona struktura polityczna Sejmu pierwszej kadencji nie sprzyjała dalszym reformom, lecz prace nad zmianami organizacji terytorialnej trwały mimo zmieniających się rządów. Największą aktywność na tym polu wykazał rząd H. Suchockiej, którego pełnomocnikiem ds. reformy administracji publicznej był M. Kulesza. Już wtedy zakładano utworzenie powiatów i usamorządowanie województw jako trzeciego szczebla administracji terytorialnej. W odniesieniu do powiatów przyjęto założenia, według których powiat powinien mieć minimum 50 tys. mieszkańców (i co najmniej pięć gmin), a miasto powiatowe nie powinno liczyć mniej niż 10 tys. mieszkańców⁵. Wprowadzono także program pilotażowy, realizowany w latach 1993–1995, którego celem było dobrowolne przejęcie niektórych zadań na mocy porozumień Rady Ministrów z poszczególnymi miastami. Umowy te różniły się między sobą i nie miały charakteru obligatoryjnego⁶. W 1996 r. program ten został zastąpiony Ustawą z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Celem programu była praktyczna weryfikacja zasadności wprowadzenia kolejnego szczebla samorządowego i dalszej decentralizacji administracji publicznej, zarówno tej rządowej, jak i specjalnej. Jak się okazało, samorzady efektywniej wykonywały przyjęte na mocy porozumień zadania.

Ukształtowanie się nowej większości w parlamencie w latach 1993–1997 odsunęło na pewien czas radykalne zmiany terytorialnej organizacji państwa⁷. Był to czas, w którym ścierały się różne koncepcje podziału administracyjnego kraju. Na mocy tzw. ustawy miejskiej przekazano niektórym miastom z dniem 1 stycznia 1996 r. kompetencje z zakresu administracji rządowej. Gminy objęte działaniem ustawy (a było to 46 miast i 3 miejskie strefy usług publicznych) przejęły do prowadzenia jako zadania własne m.in.: publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły artystyczne, domy pomocy społecznej, zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury⁸. Pod koniec 1996 r. po raz kolejny doszło do modyfikacji katalogu zadań i kompetencji oraz sposobu finansowania miast. Przekazano wówczas – jako zadania własne – dotychczasowe kompetencje urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych. Poszerzono także zakres zadań zleconych z dziedziny ochrony środowiska i przyrody, odbie-

⁵ Zapisy te znalazły się w rządowym opracowaniu pt. *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, przygotowanym przez M. Kuleszę.

⁶ Przykładem takiego porozumienia była umowa pomiędzy Krakowem a Radą Ministrów, na mocy której Kraków przejął wykonywanie zadań z zakresu gospodarki gruntami, geodezji, zarządzania drogami, pomocy społecznej, służby zdrowia, kultury, szkolnictwa ponadpodstawowego i administracji specjalnej. Ze względu na nieprzekazanie miastu wystarczających środków finansowych Kraków z części zadań się wycofał.

⁷ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 129.

⁸ Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. przyjęta przez rząd 29 września 1998 r.

rając równocześnie zadania i kompetencje z zakresu inspekcji sanitarnej oraz ochrony przeciwpożarowej. W całym okresie obowiązywania ww. ustawy miasta nie miały pewności co do rodzaju i zakresu realizowanych zadań, jak też co do wysokości środków na ich finansowanie. Uchwalone przepisy z założenia były prowizoryczne i cechowała je duża niestabilność⁹.

Istotne z punktu widzenia transformacji ustrojowej państwa stało się umocowanie samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Był to sposób regulacji nieznanym we wcześniejszych ustawach zasadniczych. Za sprawą nowej konstytucji zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji publicznej uzyskała rangę naczelnej zasady ustrojowej wyrażonej w rozdziale I, zatytułowanym „Rzeczpospolita” (art. 15 i 16). Doniosłość tej klasyfikacji przejawia się w tym, że: w zasadach tych znajdują zakotwiczenie inne normy konstytucyjne, określają one cechy danej konstytucji i wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne¹⁰.

Natomiast ustrój i zadania samorządu terytorialnego nie zostały dokładnie określone w ustawie zasadniczej, która pozostawia te kwestie ustawodawcy, zobowiązanemu jednak do takiego kształtowania ustroju terytorialnego, aby zgodnie z art. 15 Konstytucji zapewniał on decentralizację władzy publicznej. W konsekwencji tego jednostkom samorządu terytorialnego przyznano osobowość prawną, prawo własności oraz inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Doprecyzowano instytucję zadań własnych i zleconych, stwierdzając, że zadania zaspokajające potrzeby wspólnoty samorządowej są realizowane jako zadania własne, a jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić wykonywanie innych zadań. Spory kompetencyjne pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej mają rozstrzygać sądy administracyjne.

Co więcej, samorządy uzyskały prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach ustalonych przez rząd. Organom stanowiącym samorządu terytorialnego powierzono prawo kształtowania ustroju wewnętrznego tych jednostek (w granicach ustaw), a członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Działalność samorządu powierzono nadzorowi państwowemu wyłącznie pod względem legalności. Organami nadzoru ogólnego stali się prezes Rady Ministrów i wojewoda. Nadzór szczególny (kwestie finansowe) sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały też prawo zrzeszania się i przystępowania do międzynarodowych

⁹ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 96–98.

¹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 57.

zrzeszeń władz terytorialnych¹¹. Kompetencje samorządu terytorialnego, jak również liczba jego szczebli zostały unormowane w drodze ustawodawstwa zwykłego w kolejnych, mniejszych bądź większych reformach decentralizacyjnych. Przełom nastąpił z chwilą wygranych przez koalicję AWS-UW wyborów parlamentarnych w 1997 r. Ponownie pełnomocnikiem rządu do spraw reformy został Michał Kulesza. Wybrano wówczas najbardziej radykalną wersję reformy, która zakładała szybkie wprowadzenie powiatów i województw samorządowych. Pierwotna wersja reformy zakładała powstanie 12 województw, nie uzyskała jednak większości parlamentarnej, zaś kolejna z 15 województwami została zawetowana przez prezydenta. Ostateczna, kompromisowa wersja reformy zakładała powstanie 16 województw. Koalicja rządząca musiała wkomponować w pierwotną wersję podziału cztery dodatkowe województwa: opolskie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie oraz lubuskie¹². Reforma z 1998 r. przyniosła zmiany w blisko 200 ustawach, a nowelizacje te nie zawsze spełniały oczekiwania środowisk samorządowych. Wielu kompetencji nie udało się przekazać samorządom w wyniku nacisków różnych instytucji centralnych¹³. Podstawowe znaczenie mają w tej kwestii Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów. Na ich podstawie zlikwidowano dotychczasowych 49 województw i utworzono 16 nowych oraz 308 powiatów ziemskich i 64 grodzkie. Zadania i kompetencje organów samorządowych określono natomiast w ustawach z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa oraz tzw. ustawie kompetencyjnej z dnia 24 lipca 1998 r.¹⁴

W nowym podziale terytorialnym kraju, wprowadzającym samorządy na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, najważniejszą rolę nadal odgrywała gmina jako podstawowa jednostka terytorialna z największym zakresem kompetencji. W zasadzie reforma ta nie wprowadziła zasadniczych zmian w funkcjonowaniu gmin, rozszerzono ich kompetencje przez możliwość tworzenia miast na prawach powiatu¹⁵. Kompetencje przypisane powiatom miały charakter uzupełniający

¹¹ A. Lipska-Sondecka, *Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich*, „e-Politikon” 2012, nr 1, s. 59–60.

¹² Reformę poparły kluby AWS, SLD i UW.

¹³ Nie udało się przekazać gminom prawa prowadzenia spraw związanych z zasobami geodezyjnymi, nieruchomościami Agencji Mienia Wojskowego czy szkołami artystycznymi. Szacuje się, że tzw. lobby resortowe ograniczyło przekazanie kompetencji samorządom o ok. 40%. Por. *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*, „Wspólnota” 1999, nr 4, s. 6.

¹⁴ Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603; Dz.U. 1998, nr 103, poz. 652; Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578; Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576; Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668.

¹⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 168.

i należały wcześniej do administracji rejonowej i wojewodów. Z kolei utworzenie województwa samorządowego było konsekwencją występującej w państwach Europy Zachodniej tendencji do tworzenia struktur regionalnych¹⁶, co było związane z prowadzoną przez Unię Europejską polityką regionalną.

Intencją twórców reformy było domknięcie zapoczątkowanej w 1990 r. reformy gminnej i przekazanie społecznościom lokalnym kontroli nad tym, co miało charakter lokalny. Odejście od wstępnych założeń reformy dotyczących szczebla powiatowego spotkało się jednak z krytyką ze strony środowiska naukowego. Jak wynikało z przeprowadzonych badań, na które powołują się Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki i K. Sobczak, sensowne byłoby utworzenie w Polsce ok. 100–111 powiatów, które tworzyłyby zarazem jednostki trzeciego stopnia (NUTS 3) w nomenklaturze Unii Europejskiej. Tymczasem wskutek oddolnego nacisku i ulegania tendencjom populistycznym przed wyborami w opublikowanym projekcie rządowym z 1993 r. jednostek tych miało być aż 365 (w tym 320 powiatów ziemskich i 45 miejskich). Tego rodzaju propozycja była w ocenie autorów nie tylko bardzo kosztowna, ale też niefunkcjonalna. Istnienie tak dużej liczby małych powiatów, niezdolnych do wykonywania przydzielonych im zadań i kompetencji, było ich zdaniem sprzeczne nie tylko ze zdrowym rozsądkiem, ale także z założeniami reformy powiatowej. Za niestuszny uznali oni argument uzasadniający dużą liczbę małych jednostek, w których zbiorowość mieszkańców powiatu tworzyć będzie społeczność lokalną, ta bowiem w sensie socjologicznym występuje jedynie w jednostkach liczących najwyżej kilka tysięcy osób. Dużą liczbą powiatów zainteresowane nie były tak naprawdę społeczności lokalne, ale elity potencjalnych miast powiatowych, które dostrzegały korzyści w objęciu różnych związków z tym stanowisk¹⁷. Ostatecznie w wyniku nacisków ze strony lokalnych elit samorządowych liczba powiatów ziemskich w Polsce wyniosła 318¹⁸. W 2002 r. utworzono 7 nowych powiatów w województwach: lubuskim (wschowski), łódzkim (brzeziński), pomorskim (sztumski), podkarpackim (leski), warmińsko-mazurskim (gołdapski i węgorzewski) oraz zachodniopomorskim (łobeski), a także zlikwidowano powiat warszawski, nadając Warszawie status miasta na prawach powiatu. Rok później połączono miasto Wałbrzych z ziem-

¹⁶ Szerzej zob. B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego (w:) Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze, Kraków 1999, s. 161.

¹⁷ Por. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1998, nr 24(57), s. 47–48.

¹⁸ Swoistą walkę o powiat stoczyły takie miasta, jak: Lesko, Sztum, Gołdap, Brzeziny czy Wschowa. Szerzej zob. M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 128–137.

skim powiatem wałbrzyskim¹⁹. W 2013 r. w wyniku decyzji Rady Ministrów podjętej na wniosek władz samorządowych Wałbrzych na nowo stał się miastem na prawach powiatu²⁰.

Istotą reformy z 1998 r. – zdaniem G. Gorzelaka – było utworzenie województwa samorządowego. Powiat jego zdaniem jest wtórny, jest jedynie wypełnieniem przestrzeni między województwem a gminą; jest dopełnieniem gminy, odciążając ją od funkcji, które ją przerastają²¹. Celem reformy wojewódzkiej była także poprawa konkurencyjności Polski w światowej gospodarce, ale zdaniem autora argumenty te bardzo rzadko były elementem toczącej się dyskusji²². Znacznie dalej w swej ocenie reformy powiatowej poszedł W. Kieżun, uznając powiaty za przykład znanego w teorii organizacji i zarządzania patologicznego zjawiska określanego mianem fikcji organizacyjnej. W swym artykule W. Kieżun wskazuje na niewystarczające wyposażenie administracji powiatowej w narzędzia (głównie finansowe) niezbędne do samodzielnego funkcjonowania i rozwoju. Stwierdził, że powiaty pełnią skromną, bo jedynie konsultacyjną funkcję względem powiatowych straży i inspekcji, a na koniec podkreślił konieczność racjonalizacji wielkości ich struktury. Jego zdaniem w przyszłości mniejsze powiaty powinny zostać połączone lub zastąpione przez dobrowolne związki gmin²³. Opinia wyrażona przez W. Kieżuna jest trafna i oddaje sens idei samorządności: powiaty bez wystarczających, zgodnych z zapisami EKSŁ, zasobów finansowych nie są w stanie realizować zadań, które zostały im przydzielone.

Analizując postępy decentralizacji administracji w państwach Unii Europejskiej, można zauważyć tendencję do łączenia mniejszych jednostek w większe (Dania, Grecja) lub też prób odchodzenia od szczebla pośredniego (Francja). Warto również zauważyć, że to właśnie Polska jest krajem, w którym na jednostkę szczebla pośredniego (powiat) przypada najmniejsza liczba mieszkańców. Najludniejszy kraj UE (RFN) ma znacznie mniejszą liczbę jednostek szczebla pośredniego (295).

Problemem reform organizacji terytorialnej kraju były bez wątpienia kwestie finansowe, a konkretniej próba oszacowania kosztów, jakie na realizację poszcze-

¹⁹ A. Sekuła, *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989* (w:) *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, red. K. Gomółka, PWSZ w Elblągu, Elbląg 2007, s. 41.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego, Dz.U. poz. 853.

²¹ G. Gorzelak, *Reforma organizacji terytorialnej kraju: geneza, założenia, uzasadnienie* (w:) *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, red. G. Gorzelak, Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999, s. 19.

²² *Ibidem*.

²³ W. Kieżun, *Powiaty – fikcja samorządności*, „Rzeczpospolita” z 5 listopada 2001 r., s. A8.

gólnych zadań należy przekazać samorządom. W ślad za decentralizacją kompetencji nie poszła bowiem, co podkreślał także W. Kieżun, decentralizacja źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei Z. Gilowska zauważyła, że ustawodawca zrezygnował z utworzenia kompleksowego i spójnego wspomagania jednostek samorządu terytorialnego transferami z budżetu państwa, a tylko taka regulacja dawała szanse sprostania postanowieniom konstytucji i ustaw samorządowych. W rezultacie norma adekwatności dochodów do zadań samorządu terytorialnego została w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. zignorowana²⁴. Ponadto jak zauważa A.K. Piasecki, w 2001 r. w porównaniu z 1998 r. dochody samorządów się zmniejszyły, mimo że powstały nowe jednostki – powiaty i województwa. Prawie 40% dochodów gmin stanowiły środki przekazywane bezpośrednio z budżetu państwa, dla powiatów było to niemal 95%, a dla województw ponad 80%²⁵. Proporcje te w żadnym stopniu nie gwarantowały samodzielności ani adekwatności przyznaných środków w stosunku do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

Do poważnych zmian w systemie dochodów samorządowych doszło dopiero po pięciu latach od wprowadzenia reformy administracyjnej. Na mocy przyjętej 13 listopada 2003 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zagwarantowano wszystkim szczeblom administracji samorządowej udział w dochodach z tytułu dwóch podatków państwowych – dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych. Był to istotny element decentralizacji finansów publicznych, który zwiększył udział samorządowych dochodów własnych w stosunku do transferów z budżetu państwa, uzależniając jednocześnie kondycję finansową samorządów od zamożności mieszkańców i podmiotów działających na ich terenie oraz wahań koniunktury. Z kolei uchwalona 27 sierpnia 2009 r. nowa ustawa o finansach publicznych²⁶ wprowadziła szereg zmian dotyczących gospodarowania finansami lokalnymi oraz poziomu zadłużenia, m.in. konieczność zrównoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, które zgodnie z art. 242 nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu. Zniesiono również 15% próg obsługi zadłużenia, wprowadzając w to miejsce algorytm uwzględniający relację planowanej obsługi zadłużenia do planowanych dochodów ogółem. Zmiany te podyktowane były przede wszystkim obawą o przekroczenie konstytucyjnego progu

²⁴ Z. Gilowska, *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego (w:) Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, red. G. Gorzelak, Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999, s. 88.

²⁵ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 183.

²⁶ Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

zadłużenia sektora finansów publicznych i rosnącym, choć nadal niewielkim, udziałem jednostek samorządu terytorialnego w ogólnej sumie zadłużenia kraju.

Istotną zmianą, nie tyle kompetencyjną, co regulującą stosunki wewnątrz samorządu gminnego, było przyjęcie 20 czerwca 2002 r. ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁷. Ustawa ta zlikwidowała istniejące do tego czasu spory kompetencyjne pomiędzy prezydium rady a zarządem, przekazała też całą odpowiedzialność za sprawowanie władzy wykonawczej w ręce jednej osoby, wybranej nie przez grupę radnych czy większość koalicyjną, lecz w wyborach bezpośrednich przez ogół społeczności lokalnej. Wprowadzone rozwiązanie ograniczyło jednak znacząco kompetencje organu uchwałodawczego, którego wpływ na dobór osób kierujących urzędem został ograniczony do stanowiska skarbnika.

Ważnym krokiem w kierunku popularyzacji idei współpracy samorządów terytorialnych była też przyjęta 9 października 2015 r. ustawa o związkach metropolitalnych²⁸, ostatecznie jednak uchylona w momencie wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim²⁹. Pierwsza w Polsce metropolia rozpoczęła funkcjonowanie z dniem 1 stycznia 2018 r. Do jej podstawowych kompetencji należą takie zadania jak kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój społeczno-gospodarczy czy metropolitalne przewozy pasażerskie. Główne źródła dochodów związku stanowią składki gmin wchodzących w jego skład oraz 5% udziału w dochodach z tytułu podatku PIT osób zamieszkujących na jego terenie.

Jak stwierdził J. Regulski w 2010 r., w ciągu minionych 20 lat nie wykształcił się docelowy model organizacji administracji publicznej. Niejasne i zmienne są kryteria podziału zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową. Nie dokonano niezbędnych przekształceń funkcjonowania ministerstw, które w zbyt wielkim stopniu kontynuują model odziedziczony po dawnym ustroju państwa scentralizowanego³⁰. W swych rozważaniach na temat przyszłego kształtu organizacji państwa przeciwstawia on koncepcję państwa resortowego (z silnie umocowanymi ministerstwami) koncepcji państwa terytorialnego (z dominacją samorządności terytorialnej). Uważa on, że zaistnienie tej ostatniej koncepcji możliwe jest jedynie wówczas, gdy w miejsce akcydentalnych zmian, będących wynikiem politycznych targów pomiędzy różnymi grupami interesu, zacznie funkcjonować

²⁷ W przypadku starostów (powiat) i marszałków (województwo) wybór należy odpowiednio do rady powiatu i sejmiku (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984).

²⁸ Dz.U. 2015, poz. 1890.

²⁹ Dz.U. 2017, poz. 730.

³⁰ J. Regulski, *Samorząd a model państwa*, „INFOS” 2010, nr 10(80), s. 4, www.orka.sejm.gov.pl (data dostępu: 12.04.2018).

przemyślany i powszechnie akceptowany model organizacji państwa i społeczeństwa. Samorządność jest bowiem niezbędnym elementem demokracji, w której udział obywateli w życiu publicznym i sprawowaniu władzy jest rzeczywisty i ciągły, a nie ogranicza się tylko do aktu wyborczego.

Z kolei K. Szczerski uważał, że warto rozpocząć w Polsce debatę nad trzecią falą decentralizacji, której założeniem nie będzie jedynie realokacja aktywów administracyjnych, jak niekiedy się proponuje (czyli przeniesienie kompetencji regulacyjnych i inspekcyjnych z organów administracji rządowej do organów samorządu terytorialnego czy powstanie obszarów metropolitalnych), lecz przepracowanie doświadczeń systemu samorządu terytorialnego w Polsce³¹. Na konieczność dalszych zmian i istniejące dysfunkcje w systemie organizacji terytorialnej kraju zwróciła też uwagę grupa badaczy skupiona wokół J. Hausnera, którzy w swoim raporcie z 2013 r. pt. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*³² podjęli rozważania na temat aktualnego ustroju samorządu terytorialnego, jego zasobów, podejmowanych działań oraz dysfunkcji i problemów, jakie pojawiają w bieżącym funkcjonowaniu samorządu. Raport stał się nie tylko swoistą diagnozą stanu samorządności terytorialnej w Polsce, lecz także propozycją trzeciego etapu reformy samorządowej. W wyniku licznych dyskusji nad tym dokumentem w 2014 r. opublikowano drugą część, w której zawarto postulaty wynikające z debaty oraz omówiono propozycje zmian w ramach trzeciego etapu reformy³³. Autorzy raportu wskazują, że model organizacji terytorialnej Polski jest zasadniczo zgodny z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, a domniemanie zadań i kompetencji gminy uznane zostało w Konstytucji, ale w praktyce ocena prawnych podstaw działania gminy nie jest jednoznaczna. Wśród argumentów za koniecznością prac nad dalszą reformą organizacji terytorialnej kraju autorzy opracowania wskazują fakt, że administracja centralna głównie decentralizuje deficyt budżetu państwa, jej relacje z samorządem charakteryzuje wzajemna nieufność i brak współdziałania, a prowadzona decentralizacja nie jest spójnym projektem, gdyż zadania przekazuje się przypadkowo i niejednokrotnie nieracjonalnie³⁴. Konkretnych zmian i dodatkowych regulacji wymaga przede wszystkim polityka metropolitalna, której w Polsce brakuje,

³¹ K. Szczerski, *Trzecia fala decentralizacji? (w:) 10 lat reformy samorządowej w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, red. J. Lewicki, J. Olech, Instytut Multimedialny, Kraków 2010, s. 23.

³² J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 1, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP, Kraków 2013, www.msap.uek.krakow.pl (data dostępu: 6.02.2019).

³³ J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP, Kraków 2014, www.msap.uek.krakow.pl (data dostępu: 6.02.2019).

³⁴ Por. *ibidem*, s. 20.

stworzenie systemu skutecznych zachęt do łączenia się małych jednostek samorządowych w większe, a także zmiany w systemie nadzoru nad działalnością tak organu wykonawczego (przez radę), jak i całej jednostki (kontrola legalności). Autorzy raportu zwrócili również uwagę na dysfunkcje związane z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, brak partnerstwa publiczno-społecznego i prawdziwej przestrzeni aktywności obywatelskiej na szczeblu lokalnym. Wszystkie te argumenty uzasadniają konieczność dokończenia reformy organizacji terytorialnej kraju w sposób spójny i logiczny, a także pozbawiony elementów nacisku politycznego.

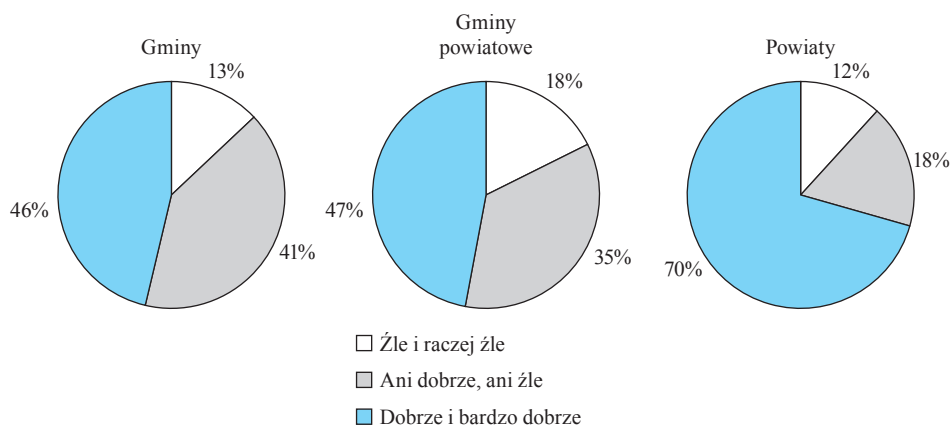
7.2. Organizacja terytorialna w Polsce w ocenie małopolskich samorządowców

Badania ankietowe z użyciem standaryzowanego wywiadu swobodnego przeprowadzono w latach 2013–2015 wśród osób pełniących najwyższe funkcje we władzach samorządowych województwa małopolskiego (marszałek województwa, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie i ich zastępcy, skarbnicy i sekretarze gminni, powiatowi i miejscy – łącznie 88 osób). Wyniki zostały zaprezentowane w podziale na gminy, gminy powiatowe (gminy, w których znajduje się siedziba powiatu lub miasta na prawach powiatu) oraz powiaty ziemskie. Wybór grupy podyktowany był tym, że władze jednostek samorządu terytorialnego mierzą się w sposób praktyczny z obecnym kształtem organizacji terytorialnej w Polsce. Z tego też względu pominięto przedstawicieli organu uchwałodawczego³⁵.

W części pierwszej badań ankietowani byli pytani o opinie na temat aktualnej organizacji terytorialnej kraju – w większości przypadków ocena ta jest dobra lub bardzo dobra. Największy entuzjazm wykazywali przedstawiciele samorządów powiatowych oraz marszałek. Najwyższy odsetek niezadowolonych³⁶ z aktualnej mapy podziału terytorialnego kraju odnotowano w grupie przedstawicieli władz mniejszych gmin. Jako obojętny określiło swój stosunek 41% przedstawicieli gmin będących stolicami powiatów (rys. 7.1).

³⁵ Dane dotyczące liczby osób biorących udział w badaniach oraz statystyki ankiet zawarto w Załączniku.

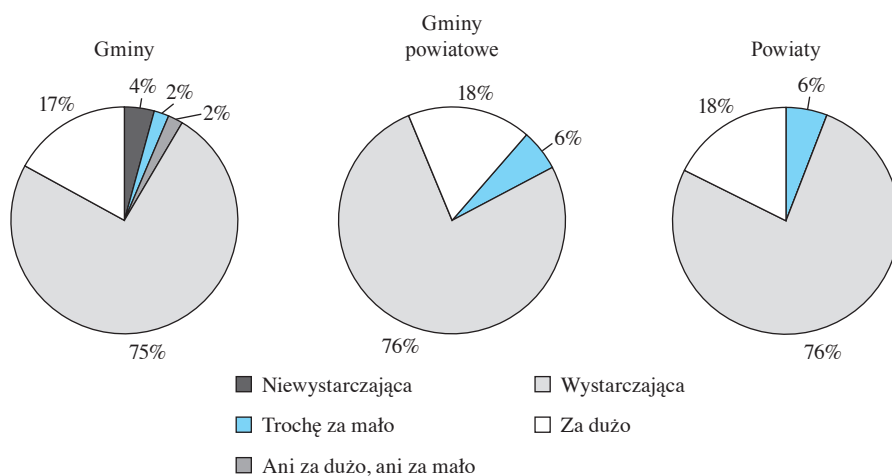
³⁶ Ankietowani mieli do wyboru dwie odpowiedzi „źle” i „raczej źle”, które ze względu na przejrzystość prezentacji wyników połączono.



Rys. 7.1. Ocena organizacji terytorialnej według małopolskich samorządowców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

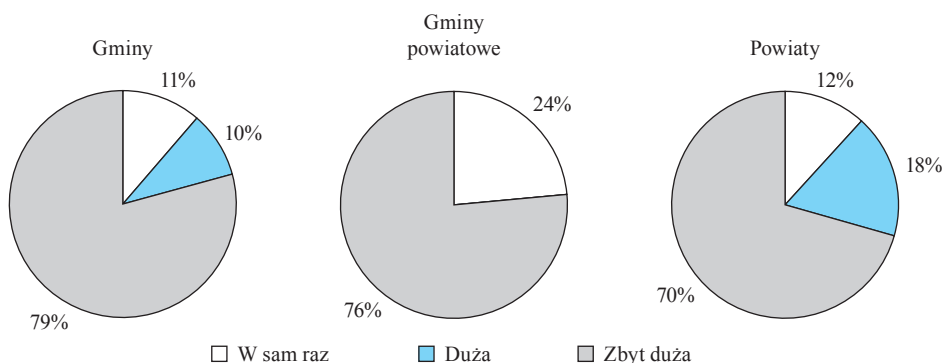
Większość respondentów uważa też, że liczba województw w Polsce jest adekwatna do potrzeb; w grupie przedstawicieli zarówno władz powiatowych, jak i większych gmin odsetek ten przekroczył 75% (podobne zdanie miał także marszałek województwa). W niektórych przypadkach, szczególnie w gminach lub miastach z terenów byłych województw tarnowskiego i nowosądeckiego, wskazywano na niewystarczającą liczbę województw i postulowano powrót do poprzedniej organizacji terytorialnej (rys. 7.2).



Rys. 7.2. Ocena liczby województw według małopolskich samorządowców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Niższy poziom zadowolenia dotyczył aktualnej liczby powiatów. Wśród respondentów najwięcej odpowiedzi negatywnych w stosunku do zasadności funkcjonowania tego szczebla administracji samorządowej było w grupie mniejszych gmin (aż 88% odpowiedzi „dużo” lub „zbyt dużo”; podobnego zdania był marszałek województwa). Co ciekawe, również wśród respondentów reprezentujących władze powiatowe dominuje pogląd, że powiatów w Polsce jest dużo lub za dużo (łącznie 90%). Na tym tle 24% respondentów stwierdzających, że liczba powiatów jest odpowiednia w grupie przedstawicieli gmin powiatowych może nieco zaskakiwać (rys. 7.3). Nikt nie odpowiedział, że liczba powiatów jest mała lub zbyt mała.

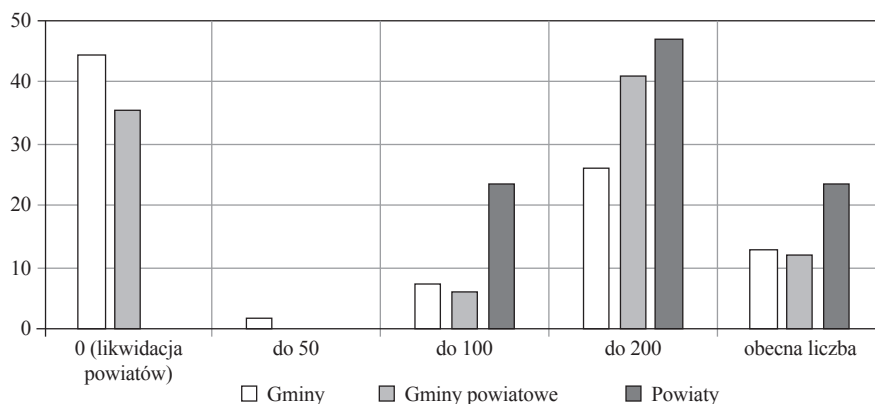


Rys. 7.3. Ocena liczby powiatów według małopolskich samorządowców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci udzielali również odpowiedzi na temat optymalnej ich zdaniem liczby powiatów w Polsce. Najwięcej zwolenników likwidacji powiatów było wśród przedstawicieli władz gmin (wśród przedstawicieli mniejszych gmin – ponad 40%). Władze samorządów powiatowych, jak również marszałek województwa chętniej ograniczyliby ich liczbę do 200 w skali kraju. Obecna liczba samorządów powiatowych odpowiada niespełna 13% przedstawicieli władz gminnych oraz 25% przedstawicieli władz powiatowych. Większość badanych we wszystkich grupach uznała także, że obecna liczba miast na prawach powiatu jest wystarczająca – 46% w przypadku przedstawicieli gmin, 53% w przypadku przedstawicieli gmin powiatowych, 59% w przypadku przedstawicieli władz powiatów oraz marszałka województwa (rys. 7.4).

W tej części ankiety znalazły się również pytania zamknięte, na które respondenci mieli odpowiedzieć „tak” lub „nie”. Na pytanie, czy liczba gmin w Polsce jest za wysoka, a małe gminy powinny być z mocy prawa łączone w większe jednostki, pozytywnie odpowiedziała większość przedstawicieli władz gmin powiatowych (53%), powiatów (59%) i marszałek województwa. Wśród przed-



Rys. 7.4. Optymalna liczba powiatów w Polsce według małopolskich samorządowców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

stawicieli władz mniejszych gmin tylko 33% odpowiedziało „tak”. Przeciwnego zdania było 40% przedstawicieli władz gmin i po 35% przedstawicieli władz gmin powiatowych i starostw. Pozostali nie mieli zdania. Na pytanie, czy łączenie gmin w większe jednostki powinno odbywać się autonomicznie i zależeć jedynie od decyzji władz lokalnych – większość przedstawicieli gmin (odpowiednio 51% i 58% oraz marszałek) odpowiedziała twierdząco. Jedynie w grupie przedstawicieli władz powiatów przeciwnego zdania było 53% respondentów. Ponad 75% badanych zgodziło się również ze stwierdzeniem, że powinien zostać stworzony system skutecznych zachęt (głównie o charakterze finansowym), aby opłacało się mniejszym gminom łączyć w większe jednostki, a funkcjonujący wówczas system ocenili jako dalece niewystarczający. Potrzebę zmian w tym zakresie zauważyła większość przedstawicieli większych gmin (stolic powiatów – 82%) oraz władz wyższego szczebla (powiatów – 52%, i marszałek). W grupie przedstawicieli władz mniejszych gmin większość (blisko 41%) nie widzi potrzeby zmian.

Ponadto przedstawiciele władz samorządowych biorący udział w badaniach bardzo pozytywnie ocenili wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (ponad 90% odpowiedzi „dobrze” i „bardzo dobrze” we wszystkich grupach). Większość badanych chciały także rozszerzenia tego systemu na starostów powiatów (powyżej 65% wskazań), ale już niekoniecznie na marszałków województw. Najwięcej zwolenników bezpośrednich wyborów wójtów województwa znalazło się w grupie przedstawicieli małych gmin (68%), w pozostałych grupach przeważały odpowiedzi negatywne (58% przedstawicieli władz gmin powiatowych, 47% przedstawicieli władz powiatów). Co więcej, przeciwnikiem bezpośrednich wyborów na szczeblu województwa był także sam marszałek.

Szczegółowe zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania dotyczące organizacji terytorialnej zaprezentowano w tabeli 7.1.

Tabela 7.1. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu organizacji terytorialnej (% udzielonych odpowiedzi)

Odpowiedzi	Gminy	Gminy powiatowe	Powiaty	Marszałek
Jak ocenia Pani/Pan aktualną organizację terytorialną kraju?				
Źle	5,56	17,65	11,76	–
Raczej źle	7,41	0,00	0,00	–
Ani dobrze, ani źle	40,74	35,29	17,65	–
Raczej dobrze	42,59	41,18	41,18	–
Bardzo dobrze	3,70	5,88	29,41	100
Jak ocenia Pani/Pan aktualną liczbę województw w Polsce?				
Niewystarczająca	3,70	0,00	0,00	–
Gmin jest trochę za mało	1,85	5,88	5,88	–
Gmin nie jest ani za dużo, ani za mało	1,85	0,00	0,00	–
Dobra	0,00	0,00	0,00	–
Wystarczająca	64,81	76,47	76,47	100
Gmin jest za dużo	14,81	17,65	17,65	–
Jak ocenia Pani/Pan aktualną liczbę powiatów w Polsce?				
Zbyt mała	0,00	0,00	0,00	–
Mała	0,00	0,00	0,00	–
W sam raz	11,11	23,53	11,76	–
Duża	9,26	0,00	17,65	–
Zbyt duża	77,78	76,47	70,59	100
Jaka byłaby według Pani/Pana optymalna liczba powiatów w Polsce?				
0 (likwidacja powiatów)	44,44	35,29	0,00	–
Do 50	1,85	0,00	0,00	–
Do 100	7,41	5,88	23,53	–
Do 200	25,93	41,18	47,06	100
Obecna liczba	12,96	11,76	23,53	–

cd. tabeli 7.1

Odpowiedzi	Gminy	Gminy powiatowe	Powiaty	Marszałek
Czy liczba miast na prawach powiatu w Polsce powinna być mniejsza, większa, czy pozostać bez zmian?				
Powinna zostać zmniejszona	44,44	35,29	23,53	–
Powinna pozostać bez zmian	46,30	52,94	58,82	100
Powinna zostać zwiększona	3,70	11,76	5,88	–
Czy zgadza się Pani/Pan z następującymi stwierdzeniami?				
„Liczba gmin w Polsce jest za wysoka, a małe gminy powinny być z mocy prawa łączone w większe jednostki”				
Tak	33,33	52,94	58,82	100
Nie	40,74	35,29	35,29	–
„Liczba gmin w Polsce jest za wysoka, lecz decyzję o ewentualnym łączeniu gmin powinny podejmować samorządy w sposób autonomiczny”				
Tak	51,85	58,82	23,53	100
Nie	35,19	29,41	52,94	–
„Powinien zostać stworzony system zachęt, aby gminom opłacało się łączyć w większe jednostki”				
Tak	75,93	88,24	76,47	100
Nie	12,96	11,76	11,76	–
„Liczba gmin w Polsce jest odpowiednia, podział ten nie wymaga zmian”				
Tak	40,74	11,76	17,65	–
Nie	37,04	82,35	52,94	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Samorządowcy w większości nie zgodzili się ze stwierdzeniem, że bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów ograniczyły kompetencje kontrolne rad gmin, twierdząc, że funkcjonujące mechanizmy kontroli społecznej są wystarczające. Poparli oni natomiast postulat wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych także do rad powiatów i sejmiku wojewódzkiego. Przeciwnego zdania był marszałek województwa. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania dotyczące wyborów samorządowych przedstawia tabela 7.2.

Tabela 7.2. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu wyborów samorządowych

Odpowiedzi	Gminy	Gminy powiatowe	Powiaty	Marszałek
Jak ocenia Pani/Pan wprowadzone w 2002 r. bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast?				
Źle	1,85	0,00	0,00	–
Raczej źle	1,85	0,00	0,00	–
Trudno powiedzieć	1,85	0,00	5,88	–
Dobrze	7,41	17,65	23,53	100
Bardzo dobrze	83,33	82,35	70,59	–
Czy starostowie powinni być wybierani w wyborach powszechnych?				
Tak	68,52	76,47	64,71	–
Nie	27,78	23,53	29,41	100
Czy marszałkowie województw powinni być wybierani w wyborach powszechnych?				
Tak	68,52	41,18	41,18	–
Nie	29,63	58,82	47,06	100
Czy zgadza się Pani/Pan z następującymi stwierdzeniami?				
„System bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów ograniczył kompetencje kontrolne rad gmin”				
Tak	25,93	11,76	29,41	100
Nie	70,37	88,24	64,71	–
„Odpowiedzialność władzy wykonawczej wobec obywateli została ograniczona wyłącznie do aktu wyborów powszechnych”				
Tak	16,67	11,76	23,53	–
Nie	79,63	88,24	70,59	100
„Nie ma skutecznych mechanizmów obywatelskiej kontroli wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, a instytucja referendum jest zbyt rzadko stosowana”				
Tak	25,93	29,41	29,41	–
Nie	70,37	70,59	64,71	100
„System jednomandatowych okręgów wyborczych do organów uchwałodawczych powinien być rozszerzony również na powiaty, miasta na prawach powiatu i sejmiki wojewódzkie”				
Tak	83,33	64,71	82,35	–
Nie	12,96	29,41	11,76	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Podsumowując wyniki badań przeprowadzonych wśród małopolskich samorządowców, można stwierdzić, że wskazane byłyby:

- ograniczenie liczby powiatów lub całkowita ich likwidacja,
- zmniejszenie liczby gmin (np. likwidacja gmin obwarzankowych),
- wprowadzenie skutecznych zachęt do dobrowolnego łączenia się JST,
- upowszechnianie kultury współpracy JST (system zachęt dochodowych),
- utrzymanie powszechnych wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów, z ewentualną możliwością powoływania przez radę zarządów gmin i miast na prawach powiatu.

8. Zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

8.1. Podział zadań i kompetencji między gminy, powiaty i województwa

Zgodnie z ideą samorządności terytorialnej administracja samorządowa w Polsce nie ma uprawnień władzy ustawodawczej. Uchwały podejmowane przez organy gmin, powiatów i województw samorządowych muszą być zgodne z Konstytucją RP i innymi ustawami. Nad zgodnością prawa stanowionego przez organy samorządowe z ustawodawstwem krajowym czuwają organy nadzoru¹. Jak zauważa E.J. Nowacka, samorzady terytorialne w Polsce nie są wspólnotami samostanowiącymi o własnym statusie, lecz są formą zdecentralizowanej administracji publicznej, a ich kompetencje są określone w granicach powszechnie obowiązującego prawa, niezastrzeżonego dla administracji centralnej². W art. 163 Konstytucji zawarto zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, która stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Równocześnie w art. 164 utrzymano zasadę domniemania właściwości gminy we wszystkich zadaniach samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek organizacji terytorialnej. Kwestie kompetencyjne reguluje również tzw. ustawa kompetencyjna, ale biorąc pod uwagę domniemanie kompetencji gmin oraz zasadę subsydiarności, można stwierdzić, że powiat, a dalej województwo realizują zadania o charakterze lokalnym lub regionalnym, które przekraczają możliwości gmin i powiatów (w przypadku województwa). W każdym z tych przypadków zadania realizowane są na wyższym szczeblu organizacji terytorialnej. Reforma wprowadzająca trójszczeblowy podział administracyjny nie wyposa-

¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo LEX, Warszawa 2012, s. 15.

² E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 64.

żyła samorządów w uprawnienia nadrzędne i nadzorcze wobec siebie. Mają one zatem do wykonania odrębne, a zarazem komplementarne zadania.

Zakres działania gmin już na początku określono szeroko, zaliczając do niego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a następnie dokonano ich egzemplifikacji w ustawie o samorządzie gminnym. Zadania polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty zakwalifikowano do zadań własnych gminy, co może budzić sprzeciw natury prawnej, ogranicza bowiem zadania ukierunkowane na indywidualne potrzeby mieszkańców gmin³. Oprócz zadań własnych samorząd terytorialny może otrzymywać w drodze odrębnych ustaw i rozporządzeń zadania zlecone przez administrację rządową. Podział na zadania własne oraz zlecone występuje w większości ustawodawstw państw Europy Zachodniej. Ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania gminy jest wyrazem spotkania się samorządnej podmiotowości z działalnością powierzoną im w imieniu administracji państwowej przez rząd⁴. Jak zauważa H. Izdebski, jedyną różnicą pomiędzy zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi jest inny sposób ich finansowania. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego tym, co odróżnić ma zadania własne – nawet jeśli ich wykonywanie ma charakter obligatoryjny – od zadań zleconych, jest przede wszystkim lokalny charakter tych pierwszych⁵. Odrębną kategorią, niewymienioną w Konstytucji, są zadania powierzone, tj. zadania, które jednostki samorządu terytorialnego wykonują na podstawie porozumień zawartych w tym celu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub z organami administracji rządowej. Ustawy ustrojowe utrudniają przekazywanie kompetencji „w górę”, stwarzają natomiast warunki do przekazywania ich „w dół”⁶.

O ile w przypadku gmin i samorządu województwa realizacja zadań opiera się na tzw. klauzuli generalnej⁷ (w odniesieniu do gmin są to zadania o znaczeniu lokalnym, a w odniesieniu do województw – regionalnym), o tyle w przypadku samorządu powiatowego ustawodawca ograniczył katalog zadań powiatowych. Uznano bowiem, że powiat realizował będzie jedynie te zadania publiczne, które są określone w ustawach i wykraczają poza możliwości organizacyjne gminy, zamykając tym samym katalog zadań powiatu i wyłączając ten szczebel samo-

³ J. Śmiechowicz, *op. cit.*, s. 17.

⁴ Por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 164.

⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 150.

⁶ *Ibidem*, s. 154.

⁷ Ciekawe rozważania na temat bezpośredniego stosowania klauzuli generalnej przeprowadził twórca polskiego modelu samorządu terytorialnego M. Kulesza. Zob. M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7–22, http://www.dzp.pl/files/Art/st_12_2009.pdf (data dostępu: 14.08.2018).

rządowy z konstrukcji klauzuli generalnej⁸. Określając zakres działania powiatu, przyjęto zatem enumerację przedmiotową, co oznacza w praktyce, że powiat nie może uchylić się od odpowiedzialności w żadnej z przypisanych mu spraw⁹. Dodatkowo na szczeblu powiatowym ustawodawca określił również konieczność zapewnienia, przez szczebel pośredni, wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ograniczono jednak kompetencje starosty w tym zakresie do zwierzchnictwa (w praktyce często pozornego), tj. powoływania i odwoływania kierowników tych służb w porozumieniu z wojewodą, tudzież zatwierdzania ich programów działania na terenie powiatu¹⁰. Jest to zatem nowa kategoria zadań, których nie można bezpośrednio przyporządkować ani do zadań własnych, ani zleconych, ani też powierzonych.

Zadania samorządu województwa to w głównej mierze zadania własne, których otwarty katalog zawarty został w ustawie o samorządzie województwa. Domeną szczebla regionalnego jest przede wszystkim dbałość o rozwój gospodarczy i regionalny, tworzenie planów i strategii rozwoju oraz koordynacja działań związanych z rynkiem pracy i pobudzaniem przedsiębiorczości. Jak się słusznie ocenia w doktrynie, ogólny charakter sformułowań zawartych w ustawach ustrojowych państwa sprawia, że wyznaczenie granic działania gmin, powiatów i województw na podstawie tych aktów prawnych jest niemożliwe¹¹. Intencją ustawodawcy było podkreślenie w sposób szczególny regionalnego, a nie lokalnego charakteru zadań i kompetencji województwa, dlatego też podstawowym zadaniem samorządu wojewódzkiego jest określanie strategii rozwoju, a także prowadzenie polityki rozwoju na obszarze województwa. M. Stec określa funkcję szczebla regionalnego jako funkcję bardziej cywilizacyjną niż policyjno-prawną, bardziej rozwojową niż świadcząca, bardziej ekonomiczną niż administracyjną, pojednawczą niż władczą – zakładającą stosowanie przymusu administracyjnego¹². Na istotną poprawę w realizacji polityki regionalnej w sprawach, które przejął samorząd województwa, zwraca uwagę L. Kieres, którego zdaniem regionalizacja być może nie jest jedynym i ostatecznym lekarstwem na polskie kłopoty, ale będzie ona wzmacniać tendencje do dalszej decentralizacji, nawet w sytuacji sprzeciwu zhierarchizowanych jednostek administracji publicznej¹³.

⁸ M.W. Sienkiewicz, *op. cit.*, s. 192.

⁹ J. Śmiechowicz, *op. cit.*, s. 20.

¹⁰ Szerzej zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 175.

¹¹ J. Śmiechowicz, *op. cit.*, s. 21.

¹² M. Stec, *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu, województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku (w:) Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Reforma Administracji Publicznej. Materiały Szkoleniowe, z. 2, Warszawa 1998, s. 10 i 11, cyt. za: H. Izdebski, *op. cit.*, s. 177.*

¹³ L. Kieres, *op. cit.*, s. 174.

Zadania, które przypisano w ustawach kompetencyjnych samorządom terytorialnym w Polsce, można podzielić ze względu na rodzaj, adresatów czy zasięg. Z uwagi na cele rozprawy istotny wydaje się podział zadań określonych ustawowo na te, które samorzady poszczególnych szczebli współdzielały ze sobą, te, które są właściwe jedynie szczeblom lokalnym (gminy i powiaty), oraz te, które są zarezerwowane dla gminy jako podstawowej jednostki organizacyjnej (tabela 8.1).

Tabela 8.1. Podział kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

	Gmina	Powiat	Województwo
Kompetencje ogólne			
	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej w zakresie wszystkich spraw publicznych niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów	Brak klauzuli generalnej – samorząd powiatowy wykonuje wszystkie zadania o charakterze ponadgminnym określone ustawowo	Opracowanie strategii rozwoju województwa, prowadzenie polityki rozwoju regionalnego oraz wykonywanie zadań o charakterze regionalnym
Obszary współdzielone			
Sfera prorozwojowa	Edukacja publiczna: szczebel podstawowy, gimnazjalny	Edukacja publiczna: szczebel ponadgimnazjalny, w tym edukacja zawodowa	Edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe
	Rynek pracy: niewymienione w ustawie – wpływ pośredni np. przez kształtowanie klimatu inwestycyjnego oraz politykę podatkową, gminne targowiska i hale targowe	Rynek pracy: przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy	Rynek pracy: przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy oraz ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy
	Infrastruktura drogowa: drogi gminne, mosty, place, organizacja ruchu drogowego	Infrastruktura drogowa: drogi powiatowe	Infrastruktura drogowa: drogi wojewódzkie
	Ład przestrzenny i budownictwo: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gminne budownictwo mieszkaniowe	Ład przestrzenny i budownictwo: geodezja, kartografia i kataster, administracja architektoniczno-budowlana	Ład przestrzenny i budownictwo: zagospodarowanie przestrzenne województwa
	Infrastruktura komunikacyjna: lokalny transport zbiorowy	Infrastruktura komunikacyjna: transport zbiorowy	Infrastruktura komunikacyjna: transport zbiorowy – połączenia o charakterze regionalnym

	Gmina	Powiat	Województwo
Sfera prorozwojowa	Infrastruktura telekomunikacyjna: np. sieci światłowodowe	Infrastruktura telekomunikacyjna: np. sieci światłowodowe	Infrastruktura telekomunikacyjna: np. sieci światłowodowe
	Gospodarka nieruchomości	Gospodarka nieruchomości	Gospodarka nieruchomości: niewymienione wprost w ustawie, jedynie w zakresie posiadanego majątku
	Aktywność zewnętrzna: promocja gminy, współpraca z gminami partnerskimi, udział w związkach i stowarzyszeniach samorządowych	Aktywność zewnętrzna: promocja powiatu, współpraca w ramach sieci, związków i stowarzyszeń samorządowych	Aktywność zewnętrzna: promocja możliwości rozwojowych województwa, współpraca z partnerami zagranicznymi
	Ochrona środowiska: gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody	Ochrona środowiska: gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody	Ochrona środowiska: gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody
	–	Rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe	Modernizacja terenów wiejskich
Sfera społeczna	Pomoc społeczna: w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze, domy pomocy społecznej	Pomoc społeczna: domy pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, wsparcie osób niepełnosprawnych	Pomoc społeczna: przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu
	Ochrona zdrowia: gminne ośrodki zdrowia	Ochrona zdrowia: promocja i ochrona zdrowia, w tym prowadzenie szpitali oraz systemu ratownictwa medycznego	Ochrona zdrowia, w tym prowadzenie szpitali
	Polityka prorodzinna	Polityka prorodzinna: powiatowe centra pomocy rodzinie oraz system pieczy zastępczej	Polityka prorodzinna: wsparcie rodziny i systemu pieczy zastępczej
	Spółczeństwo obywatelskie: współpraca z organizacjami pozarządowymi, upowszechnianie idei samorządowej	Spółczeństwo obywatelskie: współpraca z organizacjami pozarządowymi, upowszechnianie idei samorządowej	Spółczeństwo obywatelskie: współpraca z organizacjami pozarządowymi, upowszechnianie idei samorządowej
	–	Ochrona praw konsumenta	Ochrona praw konsumenta
Sfera świadcząca	Kultura: w tym prowadzenie bibliotek oraz placówek upowszechniania kultury, ochrona zabytków	Kultura: prowadzenie placówek i ośrodków kulturalnych, ochrona zabytków	Kultura: prowadzenie placówek upowszechniania kultury o znaczeniu regionalnym, ochrona zabytków

cd. tabeli 8.1

	Gmina	Powiat	Województwo
Sfera świadcząca	Bezpieczeństwo publiczne: dbanie o porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego	Bezpieczeństwo publiczne: dbanie o porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrona przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom	Bezpieczeństwo publiczne: w tym ochrona przeciwpowodziowa – wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych
	Kultura fizyczna, sport i turystyka: w tym tereny rekreacyjne i urzędnia sportowe	Kultura fizyczna, sport i turystyka: infrastruktura sportowa, nadzór i ewidencja, promocja walorów turystycznych powiatu	Kultura fizyczna, sport i turystyka: promocja walorów turystycznych regionu
	Administracja: utrzymanie gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych	Administracja: utrzymanie powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych	Administracja: niewymienione w ustawie – kompetencja dorozumiana w zakresie działalności samorządu województwa
	–	Obronność	Obronność
Wyłączne obszary kompetencyjne			
Sfera komunalna	Infrastruktura techniczna: wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja i oczyszczanie ścieków, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i gaz; utrzymanie czystości i porządku, wysypisk oraz nieszkodliwianie odpadów komunalnych; cmentarze gminne oraz zieleń gminna	–	–
	Gminne budownictwo mieszkaniowe		
	Targowiska i hale targowe		

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw samorządowych.

Przedstawiona w tabeli 8.1 typologia zadań jednostek samorządu terytorialnego, opracowana na podstawie obowiązujących przepisów, wskazuje, że większa ich część jest współdzielona przez wszystkie szczeble samorządu. Nie bez przyczyny wśród zadań w pierwszej kolejności wymienione zostały edu-

kacja publiczna, rynek pracy oraz infrastruktura drogowa. Wydatki na zadania z zakresu edukacji mają największy udział w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego, a także mają bezpośredni wpływ na poziom kapitału ludzkiego na danym terenie¹⁴. Kompetencje w tym zakresie są komplementarne. Z kolei zadania z zakresu rynku pracy i przeciwdziałania bezrobociu są ustawowo domeną samorządów ponadgminnych, ale w praktyce znaczną część instrumentów, które mogą zostać wykorzystane do ich realizacji zgodnie z klauzulą generalną, posiadają gminy¹⁵. Unia Europejska dąży do spójności terytorialnej i dlatego kładzie duży nacisk na sprawy związane z lokalnym i regionalnym transportem zbiorowym, uznając jego kluczowe znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego¹⁶. Zadania z tego zakresu są w dużej mierze dzielone między jednostki wszystkich szczebli, w praktyce są jednak realizowane tylko na poziomie gminnym i regionalnym.

Istotna grupa zadań związana jest z szeroko pojętym łańcem przestrzennym i budownictwem, a także gospodarowaniem nieruchomościami. Obszary te wymagają ze strony poszczególnych organów administracji samorządowej współdziałania. O ile rola samorządu województwa ogranicza się do tworzenia ogólnych planów i strategii, o tyle gminy kształtują politykę przestrzenną za pomocą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które muszą być zgodne z planami wyższego rzędu. Na ich podstawie władze powiatowe, których domeną jest administracja architektoniczno-budowlana, wydają decyzję o pozwoleniu na budowę¹⁷.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. nr 95, poz. 425, z późn. zm.

¹⁵ Kształtowanie rynku pracy przez stawki podatkowe, gospodarowanie nieruchomościami, tworzenie stref gospodarczych lub nawet placów i hal targowych pokazuje, że również gminy w tym zakresie mogą wykazywać się istotną aktywnością. Podobnie dostępność komunikacyjna, a konkretniej infrastruktura drogowa, jest jednym z tych elementów polityki spójności, który w znacznym stopniu był współfinansowany ze środków europejskich jako czynnik zwiększający spójność. Kwestie związane z dostępnością zawierają się również w zadaniach z zakresu infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. Kompetencje w zakresie wsparcia usług i sieci telekomunikacyjnych zostały przekazane dopiero w 2010 r. (Dz.U. 2010 nr 106, poz. 675), choć część samorządów, opierając się na klauzuli generalnych kompetencji, rozwijały na własną rękę lub przez spółki komunalne sieci światłowodowe, ponieważ dostrzegały w tym szansę na poprawę jakości świadczonych usług. Szerzej zob. D. Pawłowska, *Działalność JST w zakresie telekomunikacji*, „Wspólnota” 2010, nr 49, s. 24.

¹⁶ Szerzej zob. J. Burniewicz, *Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych*, Ekspertyza sporządzona na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, czerwiec 2010, www.mir.gov.pl (data dostępu: 18.08.2016).

¹⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm.; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. nr 89, poz. 414, z późn. zm.

Obszarem współdzielonym przez samorząd ponadgminny jest modernizacja obszarów wiejskich (zadanie samorządu województwa) oraz leśnictwo, łowiectwo i rybactwo śródlądowe (zadania powiatu).

Ostatnią grupę zadań prorozwojowych stanowi obszar związany z działalnością zewnętrzną, jaką jest współpraca z innymi samorządami, współpraca w ramach sieci międzynarodowych i promocja. Ma one znaczenie w związku z upodmiotowieniem władz terytorialnych na płaszczyźnie międzynarodowej przez organy przedstawicielskie takie jak Komitet Regionów czy Rada Gmin i Regionów Europy, współpracą transgraniczną lub innymi formami aktywności (w tym promocją na targach turystycznych). We współpracy tej szczególna rola przypisana została samorządowi regionalnemu¹⁸.

Do drugiej grupy zadań w sferze społecznej zaliczone zostały zadania z zakresu ochrony zdrowia, opieki społecznej, polityki prorodzinnej, w tym również ochrony praw konsumentów (domena powiatów oraz samorządu województwa¹⁹), współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁰ oraz promocji idei samorządowej. Katalog zadań w tych obszarach został ustalony w drodze odrębnych ustaw, które nakładają na poszczególne szczeble zadania z zakresu szeroko pojętej opieki społecznej, w tym systemu pieczy zastępczej, prowadzenia gminnych i powiatowych ośrodków pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej itp. Zadania z dziedziny ochrony zdrowia należą do obszarów współdzielonych, a jednostki samorządu każdego szczebla zobowiązane zostały do zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych. Z jednej strony samorządy są organizatorami ochrony zdrowia (gminy – ośrodków zdrowia, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, powiaty i województwa – opieki specjalistycznej oraz ambulatoryjnej i szpitalnej), z drugiej zaś finansują ją w ograniczonym zakresie (inwestycje w sprzęt i infrastrukturę)²¹. Realizacja tych zadań wpisuje się w głównej mierze w zakres działań na rzecz spójności społecznej.

Trzecia wyselekcjonowana sfera związana jest z funkcją świadcząca administracji publicznej i wiąże się z dostarczaniem usług publicznych takich jak kultura, sport czy bezpieczeństwo publiczne. Prowadzenie działalności kulturalnej jest obligatoryjnym zadaniem własnym samorządu terytorialnego. O sposobie jego realizacji samorząd może swobodnie decydować i wykonywać je za pośrednictwem tworzonych przez siebie instytucji kultury. Podobnie jest w przypadku kultury fizycznej – samorządy zapewniają prawno-organizacyjne i ekonomiczne

¹⁸ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 179.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. nr 50, poz. 331, z późn. zm.

²⁰ Szerzej zob. J. Kossowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

²¹ M. Dercz, *Samorządowy model systemu ochrony zdrowia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 7, www.isp.org.pl (data dostępu: 17.08.2018).

warunki jej rozwoju²². W zakresie bezpieczeństwa publicznego kompetencje gmin ograniczają się w praktyce do możliwości utworzenia straży gminnej. Szerszy zakres zadań otrzymał samorząd powiatowy w zakresie funkcjonowania państwowych inspekcji, straży oraz policji. Zadania te współdzielone są jednak z organami rządowej administracji zespolonej (a tym samym z wojewodą). Zadania w zakresie obronności również mają charakter ponadgminny i zostały przypisane powiatom i samorządowi województwa. Gminy ponoszą wyłączną odpowiedzialność za realizację zadań z tzw. sfery komunalnej (zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, gospodarka wodno-ściekowa, organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gaz)²³. Za szczególnie istotne należy uznać obowiązki gmin polegające na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych za pomocą tworzonego komunalnego zasobu mieszkaniowego. Obowiązkiem gminy jest bowiem zapewnienie mieszkań socjalnych i wsparcie w tym zakresie gospodarstw domowych o niskich dochodach²⁴.

Współdzielenie tak dużej liczby zadań na zasadach komplementarnych przez różne szczeble samorządu terytorialnego w świetle wspólnego europejskiego standardu administrowania, określonego jako zarządzanie wielopoziomowe (*multi-level governance* – MLG, typu I), wymaga woli współpracy tychże jednostek, nie tylko między sobą, ale również z administracją rządową i europejską. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zarządzanie wielopoziomowe, sieciowe, jest łatwiejsze i mniej władcze od tradycyjnego, jest kreatywne i otwarte. Warunkiem jego sukcesu są zgoda i kultura proceduralna, a odpowiadające temu podejściu techniki administracyjne to partnerstwo, w tym partnerstwo społeczne (MLG typu II)²⁵. Praktyka współdziałania samorządów w Polsce wskazuje, że coraz częściej można zaobserwować przykłady konkurowania samorządów sąsiadujących niż kooperacji²⁶. O ile w latach 2004–2006 fundusze przyznawane były głównie na zasadzie „konkursu piękności i siły”²⁷, o tyle w kolejnych perspektywach finansowych UE kładzie się coraz większy nacisk na konieczność współpracy i angażowania środowiska lokalnego. Przykładem realizacji w praktyce koncepcji MLG jest wprowadzona w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 możliwość

²² J. Śmiechowicz, *op. cit.*, s. 27.

²³ W praktyce samorząd terytorialny nie zajmuje się dostarczaniem energii elektrycznej czy gazu, natomiast w przypadku ciepła – w większości dużych miast jest on przynajmniej właścicielem infrastruktury.

²⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. nr 71, poz. 733, z późn. zm.

²⁵ Z. Niewiadomski i in., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 349.

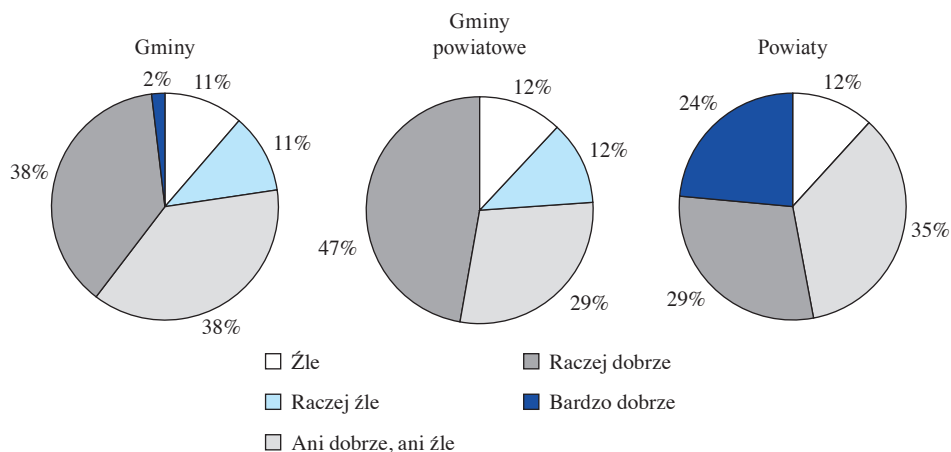
²⁶ Szerzej zob. K. Kopczewska, *Współpraca samorządów jako ostatnia deska ratunku* (w:) *Samorząd lokalny od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2009, s. 88–89.

²⁷ *Ibidem*, s. 87.

delimitacji obszarów funkcjonalnych i przyznawania dotacji unijnych w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Obejmując więcej niż jeden szczebel samorządu terytorialnego, ZIT wymuszają niejako współpracę zaangażowanych w nie jednostek²⁸.

8.2. Podział kompetencji pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego w ocenie małopolskich samorządowców

W drugiej części kwestionariusza ankietowego samorządowcy odpowiadali na pytania dotyczące podziału kompetencji pomiędzy różne szczeble samorządu terytorialnego w Polsce. Aktualny podział kompetencji badani w większości ocenili raczej dobrze lub dobrze (rys. 8.1), ciekawszych spostrzeżeń dostarczyły jednak pytania o charakterze otwartym.



Rys. 8.1. Ocena podziału kompetencji samorządowych w Polsce według małopolskich samorządowców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przedstawiciele władz samorządowych małych gmin w większości uważają, że gminy jako jednostki będące najbliżej obywatela bardzo dobrze radzą sobie ze wszystkimi zadaniami i żadne z dotychczas im przyznanych nie wykraczają poza ich możliwości organizacyjne. Pomijając kwestie odpowiedniego finansowania zadań (te będą omówione w części dotyczącej finansów samorządowych), zapytani o wskazanie zadań, które mogłyby zostać przekazane szczeblom wyższym, naj-

²⁸ Szerzej zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 380–381.

częściej wymieniali te, których realizacja wykracza poza granice administracyjne, tj. zadania z zakresu gospodarowania odpadami i gospodarki wodno-kanalizacyjnej, kultury i ochrony zabytków, oświetlenia dróg innych niż gminne oraz ochrony zdrowia, w tym podstawowej opieki zdrowotnej. Podobnych odpowiedzi udzielali wóldarze gmin powiatowych. Z kolei przedstawiciele samorządów powiatowych uważają, że zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wykraczają poza możliwości organizacyjne gmin i powinny być przekazane powiatom.

Wśród zadań, które zdaniem respondentów wykraczają poza możliwości organizacyjne powiatów lub są przez nie wykonywane w sposób nieefektywny, respondenci najczęściej wymieniali zadania z zakresu ochrony zdrowia i funkcjonowania szpitali powiatowych. W ich opinii powinny być za nie odpowiedzialne władze województwa.

Kolejne pytanie dotyczyło zadań, które mogłyby dodatkowo wykonywać gmina, a obecnie są one wykonywane przez szczebel wyższy bądź zdekoncentrowaną administrację centralną. W grupie przedstawicieli władz szczebla podstawowego pojawiały się najczęściej odpowiedzi, że są to wszystkie te zadania, które zostały odebrane w wyniku reformy administracyjnej, tj. zadania z zakresu transportu drogowego i dróg publicznych (ewidencja pojazdów, wydawanie praw jazdy), edukacji publicznej (szkoły ponadgimnazjalne), geodezji kartografii i katastru, administracji architektoniczno-budowlanej, a ponadto wydawanie paszportów. Najczęściej odpowiedzi te łączyły się z postulatem likwidacji szczebla powiatowego. Z kolei przedstawiciele władz powiatowych najchętniej oddaliby zadania z zakresu architektury i budownictwa (wydawanie pozwoleń na budowę) oraz ochrony środowiska.

Wśród zadań, które zdaniem respondentów powinny być wykonywane na szczeblu wyższym niż gmina, ale niekoniecznie przez zdekoncentrowaną administrację centralną, wymieniano zadania z zakresu gospodarki wodnej (przejęcie zarządów melioracji), zarządzania kryzysowego, zarządzania drogami wojewódzkimi, pomocy społecznej, w tym system pieczy zastępczej, oraz zadania z zakresu kultury, sportu i turystyki, które najczęściej wykraczają poza granice administracyjne jednej gminy. Przedstawiciele władz powiatowych formułowali także postulat dotyczący zwiększenia kompetencji powiatów w zakresie kreowania i koordynacji działań w obszarze polityki rozwoju lokalnego, zagospodarowania przestrzeni i obszarów funkcjonalnych.

Na pytania zamknięte dotyczące współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego większość respondentów (ponad 60%) zgodziła się ze stwierdzeniem, że współpraca między gminami ogranicza się jedynie do rzeczy koniecznych (takich jak transport publiczny, edukacja) i brak systemowych rozwiązań mobilizujących gminy do wspólnego wykonywania zadań leżących w ich

kompetencjach. Innego zdania byli najczęściej przedstawiciele gmin wchodzących w skład Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Wskazywali oni ZIT jako dobry przykład systemowej organizacji współpracy pomiędzy gminami. Samorządowcy chętnie deklarują także chęć współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań własnych (ponad 60% wskazań).

Zapytani o ocenę współpracy z samorządem województwa w realizacji programów unijnych badani oceniali ją w większości pozytywnie (ponad 60% w każdej grupie). Najwyższy odsetek niezadowolonych odnotowano wśród przedstawicieli gmin powiatowych (13%). Większość badanych samorządowców (ponad 88%) zgodziła się też, że potrzebna jest dalsza decentralizacja zadań administracji publicznej, wskazując samorządy jako najbardziej efektywny sposób ich realizacji. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania dotyczące podziału kompetencji zaprezentowano w tabeli 8.2.

Tabela 8.2. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu podziału kompetencji

Odpowiedzi	Gminy	Gminy powiatowe	Powiaty	Marszałek
Jak ocenia Pani/Pan aktualny podział kompetencji pomiędzy trzy szczeble samorządowe w Polsce?				
Źle	11,11	11,76	11,76	–
Raczej źle	11,11	11,76	0,00	–
Ani dobrze, ani źle	37,04	29,41	35,29	100
Raczej dobrze	37,04	47,06	29,41	–
Bardzo dobrze	1,85	0,00	23,53	–
Czy zgadza się Pani/Pan z następującymi stwierdzeniami?				
„Współpraca między gminami ogranicza się jedynie do rzeczy koniecznych (takich jak transport publiczny, edukacja), brak systemowych rozwiązań mobilizujących gminy do wspólnego wykonywania zadań leżących w ich kompetencjach”				
Tak	62,96	70,59	64,71	100
Nie	33,33	23,53	35,29	–
„Samorządy powinny zwiększać liczbę zadań, których bezpośrednim wykonawcą nie byłby urząd czy instytucja mu podległa, lecz organizacje pozarządowe”				
Tak	61,11	64,71	64,71	100
Nie	37,04	23,53	35,29	–
„Dalsza decentralizacja zadań administracji publicznej jest koniecznością, samorządy znacznie lepiej radzą sobie z ich wykonywaniem niż organy administracji centralnej”				
Tak	88,89	100,00	94,12	100
Nie	9,26	0,00	5,88	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podsumowując wyniki badań przeprowadzonych wśród małopolskich samorządowców, można stwierdzić, że konieczne jest:

- stworzenie systemu zachęt finansowych do ściślejszej współpracy gmin,
- przeniesienie części kompetencji powiatów do gmin i województw,
- stworzenie systemu pomocy instytucjonalnej dla organizacji pozarządowych (w tym tzw. inkubatory III sektora),
- przeniesienie części kompetencji wojewodów do jednostek samorządu terytorialnego,
- stworzenie na poziomie ponadgminnym obligatoryjnych związków międzygminnych w zakresie planowania rozwoju (w subregionach), komunikacji, gospodarki odpadami, planowania przestrzennego itp.

9. System finansowania samorządu terytorialnego w Polsce

9.1. Źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Zgodnie z definicją przedstawioną przez K. Sawicką system finansowy samorządu terytorialnego tworzy ogół instytucji prawnofinansowych związanych z jego gospodarką finansową, obejmującą gromadzenie i organizację zasobów pieniężnych oraz ich wydatkowanie. Na system finansowy JST składają się instytucje, których zadaniem jest¹:

- 1) gromadzenie środków pieniężnych (podatki, opłaty, dotacje celowe, subwencje, udziały w podatkach państwowych),
- 2) organizacja zasobów pieniężnych (budżet),
- 3) wydatkowanie środków pieniężnych, określone w ustawach szczegółowych tworzących podstawę do dokonywania wydatków publicznych.

Jedną z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego jest możliwość samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, dlatego tak ważne miejsce w procesie transformacji ustrojowej i gospodarczej mają reformy skutkujące decentralizacją finansów publicznych. Decentralizacja finansów publicznych została przez część badaczy zaklasyfikowana jako nieodzowny element decentralizacji administracji publicznej, a przez niektórych jako jej warunek konieczny². Na gruncie nauk o finansach rozumiana jest ona jako przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny³. Podejście to stanowi jeden z filarów decentralizacji w ujęciu teryto-

¹ K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura* (w:) *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 288.

² Por. A. Schneider, *op. cit.*, s. 33.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 139.

rialnym (obok decentralizacji ustrojowej i administracyjnej)⁴ i odnosi się nie tyle do przekazywania samorządom określonych dochodów, co do przyznania im swobody dysponowania nimi. Swoboda ta ograniczona jest jednak zakresem przyznanych kompetencji i zadań wynikających wprost z przepisów prawa. Przyznanie samorządom terytorialnym szerokiego katalogu dochodów własnych jest jednym z mierników poziomu decentralizacji kraju i samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przy czym samodzielność ta rozumiana jest dwojako: jako samodzielność dochodowa, tj. prawo do posiadania i kształtowania własnych dochodów, oraz jako samodzielność wydatkowa, tj. swoboda dysponowania posiadanymi dochodami⁵. W praktyce polskiego samorządu o pełnej samodzielności dochodowej można mówić jedynie w kontekście dochodów pochodzących z majątku, a o ograniczonej samodzielności dochodowej w przypadku podatków i opłat lokalnych, których katalog jest zamknięty i określony przez prawo. Znacznie mniejszy zakres samodzielności dochodowej występuje w przypadku subwencji i dotacji, przy czym z tymi ostatnimi wiąże się również ograniczenie samodzielności wydatkowej. Dotacje mają charakter celowy i przypisane są do konkretnych zadań. Podsumowując, należy podkreślić, że decentralizacja finansów publicznych zwiększa zakres samodzielności finansowej samorządów. Nie należy jej jednak utożsamiać z autonomią finansową, gdyż takowa pojawiłaby się dopiero z chwilą przyznania samorządom prawa do nieograniczonego nakładania nowych podatków i kształtowania ich stawek.

Często pojawiającym się w przypadku finansów lokalnych problemem jest mnogość tytułów fiskalnych przy ich niewielkiej wydajności dochodowej. Konsekwencją jest finansowanie większej części wydatków jednostki samorządu terytorialnego z transferów z budżetu państwa⁶. Pokazuje to pewną prawidłowość, która widoczna jest w państwach unitarnych, chcących zachować jednolity dla całego kraju system obciążenia podatkowego obywateli, w którym samodzielność finansowa samorządów jest dalece ograniczona. W przypadku źródeł dochodów pochodzących z podatków i opłat lokalnych samorządy mają możliwość kształtowania ich wysokości jedynie w wyznaczonych w drodze rozporządzenia ministra finansów przedziałach⁷. Podobnie jest w przypadku możliwości zaciągania długoterminowych zobowiązań i zwiększania tym samym zadłużenia sektora

⁴ Por. E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 25.

⁵ Por. K. Surówka, *op. cit.*, s. 22; K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.

⁶ E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 63.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, art. 168.

finansów publicznych⁸. W literaturze przedmiotu istnieje wiele klasyfikacji źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁹. W pracy przyjęto podział obowiązujący w polskim ustawodawstwie na: dochody własne, subwencję ogólną, dotacje celowe oraz dochody pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

W art. 167 Konstytucji RP zapewniono jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1), przy czym zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mają odpowiadać stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych (ust. 4). Jest to istotny aspekt zasady adekwatności środków finansowych do zadań, jeszcze wyraźniej sformułowanej w art. 9 EKSL. Materia finansów samorządowych została jednak rozproszona w różnych aktach prawnych¹⁰. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa źródła dochodów samorządowych, zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Zapisy o zasadach prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego znalazły się również w odpowiednich rozdziałach ustaw ustrojowych¹¹. Istotne z punktu widzenia prowadzonej przez samorządy terytorialne polityki rozwoju było przyjęcie w 2006 r. ustawy o zasadach jej prowadzenia¹². Zgodnie z jej zapisami politykę rozwoju prowadzi w pierwszej kolejności Rada Ministrów, w drugiej – samorząd województwa, a w trzeciej – samorząd powiatowy i gminny. Zostały w niej zawarte zasady realizacji strategii rozwoju współfinansowanej ze środków budżetu państwa, środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych. Tym samym środki te wyjęte zostały z ogólnego podziału na dochody własne, subwencje i dotacje¹³.

Katalog dochodów własnych określonych w ustawie obejmuje: 1) dochody z tytułu podatków lokalnych (jedynie gminy), 2) dochody z tytułu opłat lokalnych

⁸ Kwestie te regulują zapisy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, art. 243.

⁹ Szerzej zob. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 67–78.

¹⁰ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 320.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95, rozdz. 6; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578, rozdz. 6; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. nr 91, poz. 576, rozdz. 5.

¹² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

¹³ Art. 3, pkt 3 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966) wyłączył ten obszar dochodów z klasyfikacji na dochody własne, subwencje i dotacje. W rozumieniu ustawy za dochody własne należy uznać także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

(z wyłączeniem województwa), 3) dochody uzyskiwane przez samorządowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych, 4) dochody z majątku, 5) spadki, zapisy i darowizny, 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien, 7) 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych, 8) odsetki (od udzielanych pożyczek, nieterminowo przekazywanych należności, od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych), 9) dotacje z budżetów innych jednostek, 10) udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Jeśli chodzi o ostatni z wymienionych punktów, w literaturze przedmiotu istnieje spór co do tego, czy udziały w dochodach pochodzących z podatków państwowych można zaliczać do dochodów własnych. E. Chojna-Duch i E. Kornberger-Sokołowska uważają, że to źródło dochodów powinno się zaliczać do kategorii dochodów uzupełniających (wyrównawczych), ponieważ dochody własne nie powinny podlegać ograniczeniom ze strony państwa, ponadto w przypadku podatków PIT i CIT jednostki samorządu terytorialnego (władztwa podatkowego) nie mają wpływu na wydajność fiskalną tych dochodów¹⁴. Można jednak przyjąć, że samorządy posiadają pośredni wpływ na wysokość wpływów z tego tytułu, a w konsekwencji rozszerzyć pojęcie dochodów własnych zgodnie z wolą ustawodawcy również na udziały we wpływach z PIT i CIT¹⁵.

Wyłączne prawo do osiągnięcia dochodów z tytułu podatków lokalnych otrzymały gminy, a w przypadku opłat lokalnych gminy (tabela 9.1) i w mniejszym zakresie (określonym odrębnymi ustawami) powiaty¹⁶. Najważniejsze źródło dochodów gmin z tytułu podatków lokalnych stanowi podatek od nieruchomości oraz w niektórych przypadkach podatek od czynności cywilnoprawnych. Wśród opłat lokalnych na uwagę zasługuje opłata eksploatacyjna. W przypadku gmin, na których terenie znajdują się przedsiębiorstwa górnicze, może ona stanowić ważne źródło dochodów. Przykładowo w gminie Polkowice, która należy do tzw. zagłębia miedziowego, w planie dochodów na 2014 r. wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej określono na poziomie 26,5 mln zł, co stanowi ponad 13% dochodów ogółem¹⁷.

¹⁴ Por. E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody gmin z podatków i opłat*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 8; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001, s. 71.

¹⁵ Pogląd taki podziela L. Patrzalek. Zob. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 84.

¹⁶ Przykładem opłat stanowiących dochód samorządu powiatowego są opłaty za wydanie wypisów z akt, gruntów, opłaty skarbowe za czynności urzędowe, usunięcie pojazdów itp.

¹⁷ Uchwała nr XXX/374/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 4 grudnia 2013 r., www.big.ug.polkowice.pl (data dostępu: 13.02.2018).

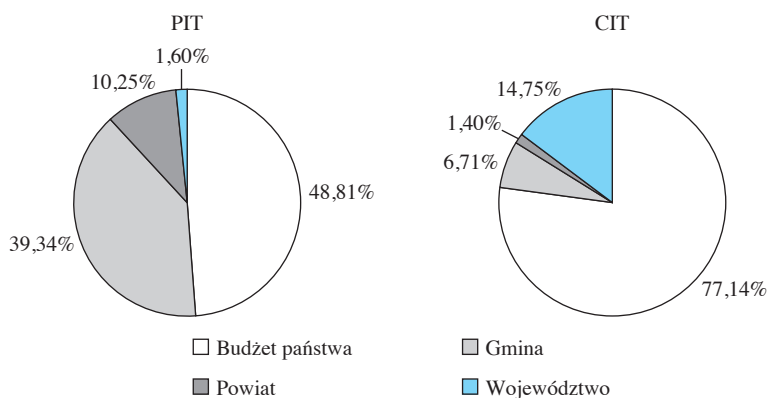
Tabela 9.1. Podatki i opłaty lokalne stanowiące dochody własne gmin

Podatki lokalne	Opłaty lokalne
<ul style="list-style-type: none"> – od nieruchomości – rolny – leśny – od środków transportowych – dochodowy od osób fizycznych (opłacany w formie karty podatkowej) – od spadków i darowizn – od czynności cywilnoprawnych – od reklam 	<ul style="list-style-type: none"> – skarbowa – targowa – miejscowa – uzdrowskowa – od posiadania psów – eksploatacyjna^a – inne (na podstawie odrębnych przepisów)

^a W części określonej w Ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. nr 27, poz. 96, z późn. zm.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Największy udział w dochodach z tytułu podatku PIT mają gminy, zaś szczególną kategorię stanowią miasta na prawach powiatu, które łączą wpływy należne gminie i powiatowi. Taki podział jest w dużej mierze uzasadniony rodzajem zadań, jakie realizują te jednostki organizacji terytorialnej. Gmina jako podstawowa jednostka samorządowa odpowiada za najszerszy katalog usług publicznych, których realizacja wiąże się z dużymi kosztami. Największy udział w dochodach z tytułu podatku CIT ma samorząd województwa (rys. 9.1).



Rys. 9.1. Udział jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych PIT i CIT w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnieniem takiego podziału jest fakt, że to w kompetencjach województw zapisano prowadzenie polityki rozwoju regionalnego m.in. przez pobudzanie aktywności gospodarczej oraz lokalnego rynku pracy. To właśnie samorządy województw mają instrumenty bezpośrednio oddziaływające na przedsiębiorstwa i kreujące regionalny klimat inwestycyjny. Uwzględnienie samorządów w podziale dochodów z tych dwóch podatków dodatkowo motywuje poszczególne samorządy do działań mających na celu wzrost zamożności obywateli i firm działających na ich terenie, co bezpośrednio przekłada się na wzrost dochodów. Z drugiej jednak strony poziom dochodów z tych dwóch podatków jest silnie skorelowany z koniunkturą gospodarczą, a wahania w poszczególnych latach mogą zagrażać stabilności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego.

Do źródeł zewnętrznych należą transfery z budżetu państwa, do których ustawodawca zaliczył subwencje ogólne i dotacje celowe. Subwencja ogólna, o której przeznaczeniu zgodnie z zapisami ustawy decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, składa się z części: wyrównawczej, równoważącej (gminy i powiaty), regionalnej (województwa) oraz oświatowej. Najbardziej znaczącą składową subwencji ogólnej w przypadku gmin i powiatów jest część oświatowa¹⁸. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być ponadto dotacje celowe z budżetu państwa na wykonywanie zadań własnych i zleconych, a w przypadku powiatów także na realizację zadań straży i inspekcji, środki z funduszy celowych pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów oraz dotacje udzielane przez narodowy (NFOŚiGW) i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów. Spośród wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego największą niezależność dochodową mają miasta na prawach powiatu¹⁹. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem przekracza w ich przypadku 60%. W dalszej kolejności są gminy, w których poziom ten wynosi ok. 50%. Najbardziej uzależnione od transferów centralnych są samorządy powiatowe; ich udział w tym przypadku przekracza 70%²⁰. Jak zauważa H. Izdebski, o ile gminy, w tym miasta na prawach powiatu, mogą na ogół wywiązywać się z nałożonych zadań niezależnie od subwencji i dotacji ze względu na stosunkowo duży majątek uzyskany w wyniku komunalizacji, o tyle własne dochody powiatów

¹⁸ Por. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 8. Szerzej zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 339; J. Śmiechowicz, *op. cit.*, s. 33–46; T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007, s. 49–64; M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *op. cit.*, s. 156–163.

¹⁹ J. Kwaśny, *Decentralizacja finansów publicznych w kontekście kryzysu finansowego* (w:) *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Irenie Pietrzyk*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 2012, s. 296.

²⁰ *Ibidem*.

i województw są w oczywisty sposób zbyt małe, by wyrównać nazbyt często niewystarczające subwencje i dotacje z budżetu państwa²¹.

Zdaniem Z. Gilowskiej niewielki zakres wpływów budżetowych powiatu z podatków jest spowodowany obawą aparatu centralnego o utratę kontroli nad wpływami podatkowymi oraz trudnościami w finansowaniu wydatków publicznych realizowanych przez ten aparat²². Trudno się jednak zgodzić z powyższą tezą w sytuacji dużego rozdrobnienia szczebla pośredniego w Polsce oraz istnienia wielu małych i słabych gospodarczo powiatów, co nie gwarantuje efektywności gospodarowania środkami pochodzącymi z podatków lokalnych. Dodatkowo mało zasadne wydaje się rozszerzanie katalogu istniejących podatków lokalnych i dodawanie kolejnego organu podatkowego w sytuacji i tak skomplikowanego już systemu podatkowego w Polsce. W dyskusji nad dalszym kształtem reform decentralizacji państwa słabość finansowa samorządu powiatowego jest jednym z argumentów za jego likwidacją lub przynajmniej za radykalnym zmniejszeniem liczby jednostek terytorialnych tego szczebla.

Istotnym elementem prowadzonej przez samorządy gospodarki finansowej, który został przewidziany przez ustawodawcę, jest możliwość gospodarowania własnym majątkiem i czerpania z tego tytułu dochodów²³. Majątek ten służy do prowadzenia działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej i w sferze zarobkowej oraz stanowi zabezpieczenie zobowiązań. Można go podzielić na rzeczowy i finansowy. Z punktu widzenia niniejszych rozważań najbardziej istotny jest jednak majątek rzeczowy, a konkretniej nieruchomości wchodzące w jego skład oraz dochody pozyskiwane w wyniku najmu, dzierżawy czy sprzedaży tegoż majątku. Gospodarowanie mieniem stwarza możliwość pozyskiwania dodatkowych dochodów, zwłaszcza w sytuacjach, w których notowany jest ich spadek z innych tytułów. Samorząd może podjąć decyzję o przeznaczeniu określonych terenów na sprzedaż w trybie przetargowym, bezprzetargowym (jeżeli rada w drodze uchwały na to zezwoli), a także wnieść stosowne nieruchomości aportem do kapitału zakładowego spółki celowej. Tym samym może prowadzić aktywną politykę ukierunkowaną na pozyskiwanie nowych terenów inwestycyjnych, pod budownictwo mieszkaniowe, czy po prostu realizację usług publicz-

²¹ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 137.

²² Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 38, cyt. za: M.W. Sienkiewicz, *op. cit.*, s. 251.

²³ Termin „majątek”, który może być synonimem mienia, nie ma jednak tak ścisłego znaczenia. Majątek może odnosić się do ogółu uprawnień i obowiązków (aktywów i pasywów danego podmiotu), podczas gdy mienie odnosi się tylko do praw (aktywów), a nie obowiązków (pasywów). W dokumentach prawnych (ustawach samorządowych) stosuje się kategorię mienia komunalnego, do którego zalicza się własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych samorządów, ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych. W pracy oba wyrażenia stosowane są zamiennie. Por. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 305.

nych zaspokajających potrzeby zbiorowe obywateli. S. Kańduła dzieli dochody z tego tytułu na regularne i incydentalne (tabela 9.2).

Tabela 9.2. Rodzaje dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami JST

Dochody regularne (zwyczajne, stałe)	Dochody incydentalne (nadzwyczajne)
<ul style="list-style-type: none"> – opłaty roczne za prawo użytkowania wieczystego – czynsze z tytułu najmu i dzierżawy – opłaty za trwałe zarząd – opłaty z tytułu leasingu mienia komunalnego 	<ul style="list-style-type: none"> – dochody ze sprzedaży: budynków i ich części, lokali mieszkalnych i użytkowych, gruntów zabudowanych i niezabudowanych – opłata pierwsza za ustanowienie wieczystego użytkowania – opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

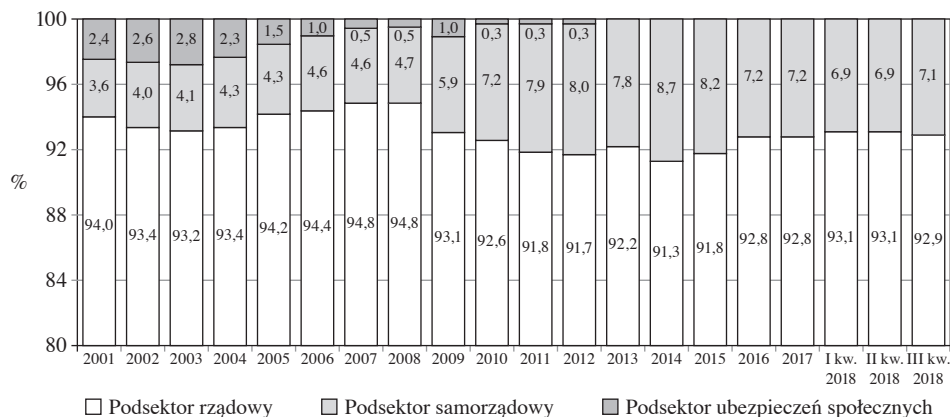
Źródło: S. Kańduła, *Sprzedaż majątku jako źródło finansowania działalności jednostki samorządu terytorialnego* (w:) *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009, s. 80.

Najistotniejszą pozycją w budżecie samorządów w tym segmencie mogą być dochody incydentalne, a przede wszystkim dochody ze sprzedaży mienia komunalnego. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z przyjętą definicją mają one charakter nadzwyczajny i jednorazowy. Dlatego też sprzedaż majątku gminy powinna wynikać z wcześniej przyjętych planów i zamierzeń zawartych w stosownych uchwałach lub też mieć uzasadniony charakter interwencyjny, np. w przypadku nagłego spadku poziomu dochodów własnych. Sprzedaż taka pociąga jednak za sobą nieodwracalne skutki zmian struktury własnościowej i powinna być poprzedzona analizą przydatności do wyznaczonych jej celów²⁴.

Kolejnym ważnym źródłem dochodów samorządów w Polsce w ostatnich latach stały się fundusze pochodzące ze środków unijnych i innych programów pomocowych. Są one silnym bodźcem do podejmowania działań zmierzających do rozwoju lokalnego oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Zgodnie z zasadą dodawalności (ang. *principle of additionality*) pozyskiwanie funduszy europejskich wymaga jednak wniesienia wkładu własnego. W przypadku istotnych niedoborów zmusza to samorzady do zaciągania nowych zobowiązań kredytowych. Warto jednak zauważyć, że odpowiedzialność za zadłużenie sektora finansów publicznych w głównej mierze spoczywa na administracji rządowej. Z przedstawionych na rys. 9.2 danych wynika, że samorzady były odpowiedzialne w 2018 r. jedynie za nieco ponad 7% zadłużenia sektora finansów publicznych. Zadłużenie to spowodowane było w dużej mierze realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej²⁵.

²⁴ Por. S. Kańduła, *op. cit.*, s. 79–80.

²⁵ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 324.



Rys. 9.2. Dług publiczny w Polsce z podziałem na podsektory w latach 2001–2018

Źródło: *Zadłużenie sektora finansów publicznych III kw./2018. Biuletyn kwartalny*, Ministerstwo Finansów, s. 4, www.gov.pl (data dostępu: 9.02.2019).

Jak zauważa B. Guziejewska, funkcjonowanie w Polsce trzech szczebli samorządu terytorialnego stwarza wrażenie dużego zakresu decentralizacji finansowej. Tymczasem dwa wyższe szczeble samorządu: powiaty i województwa pozbawione są dochodów własnych w postaci podatków, a funkcja redystrybucyjna budżetu państwa wydaje się zbyt duża. Ponadto mnogość tytułów podatkowych posiadanych przez gminy nie gwarantuje efektywnych wpływów z dochodów własnych. W wielu gminach wpływy z takich podatków, jak np. podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn, stanowią zupełnie symboliczne źródło wpływów budżetowych²⁶. Z kolei H. Izdebski zwraca uwagę, że polski system dochodów jednostek samorządu terytorialnego i zasady dysponowania środkami finansowymi na szczeblu lokalnym, a także i regionalnym są anachronizmem europejskim. Co więcej, brakuje jego zdaniem mechanizmu zagwarantowania zasady adekwatności, tj. rekompensowania ubytków w dochodach własnych jednostek samorządu, które wynikają ze zmian ustawodawstwa – zarówno zwiększających obszar zadań własnych, jak i powodujących zmniejszenie dochodów własnych (skutek taki miało np. zniesienie najwyższej stawki opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych), nie uwzględnia się również różnicowania kosztów realizacji zadań przez różne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego²⁷.

Na istotne problemy związane z funkcjonowaniem w praktyce zasady adekwatności zwraca również uwagę wspomniany już M. Kulesza, który przywołuje szereg wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wykładni zasady ade-

²⁶ B. Guziejewska, *op. cit.*, s. 67.

²⁷ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 323–324.

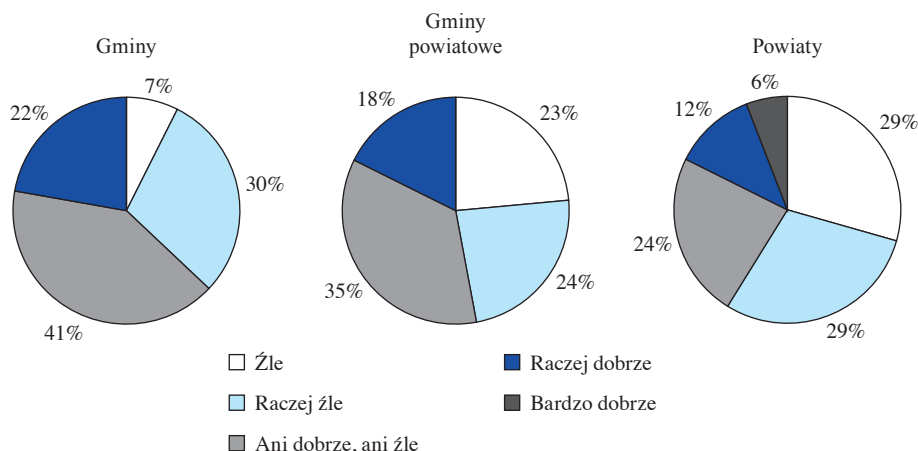
kwatności zawartej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Z analizy przytoczonych wyroków wynika, że stosując zasadę adekwatności, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych, co w rzeczywistości prowadzi do osłabienia pozycji samorządów w stosunku do administracji rządowej. M. Kulesza przytacza przykład Łodzi, która w ciągu dekady dołożyła do zadań oświatowych kwotę równą jednorocznemu budżetowi miasta, co w jego opinii jest istotnym naruszeniem konstytucyjnej zasady adekwatności²⁸.

Podsumowując, rozwiązania w zakresie źródeł dochodów jednostek samorządowych nie gwarantują w praktyce realizacji konstytucyjnej zasady adekwatności środków finansowych w stosunku do zadań. Udział samorządów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych stymuluje co prawda działania na rzecz pobudzania rozwoju gospodarki lokalnej, ale wysokość wpływów uzależniona jest w dużym stopniu od sytuacji makroekonomicznej kraju i zmian wprowadzanych przez ustawodawcę, bardziej niż od działań organów lokalnych. Z tego też powodu trudno jest mówić o jakiegokolwiek niezależności czy też samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w szczególności na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Dodatkowo ograniczanie możliwości zaciągania zobowiązań tak finansowych, jak i wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w sytuacji zwiększonej absorpcji środków europejskich w znaczący sposób wpływa na poziom niezależności samorządów. W świetle powyższych argumentów wydaje się zasadne, aby postulowana trzecia faza reform decentralizacyjnych rozpoczęła się od dyskusji na temat roli i miejsca samorządów w systemie finansów publicznych, a w kontekście ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju również o ich miejscu w realizacji założeń strategicznych wynikających ze strategii Europa 2020.

9.2. System finansowania samorządu terytorialnego w Polsce w ocenie małopolskich samorządowców

W części dotyczącej finansów pozytywnie stopień decentralizacji finansów publicznych w Polsce oceniło mniej niż 22% ankietowanych. Przeważały oceny negatywne; najbardziej było to widoczne w grupie badanych włodarzy powiatów. Brak zdania lub stosunek obojętny zadeklarowało 24% przedstawicieli władz powiatowych, 35% przedstawicieli gmin powiatowych i 41% przedstawicieli mniejszych gmin (rys. 9.3).

²⁸ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 19, http://www.dzp.pl/files/Art/st_12_2009.pdf (data dostępu: 14.08.2018).

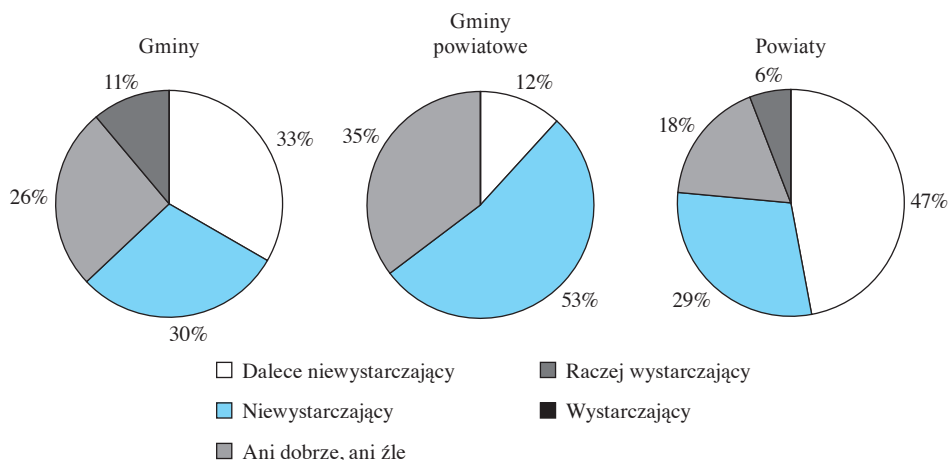


Rys. 9.3. Ocena poziomu decentralizacji finansów publicznych według małopolskich samorządowców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Niezadowolenie z wyposażenia samorządów terytorialnych w Polsce w dochody uwidoczniło się w odpowiedziach na kolejne pytanie. Badani zostali poproszeni o określenie adekwatności dochodów w stosunku do zadań wykonywanych przez samorządy. We wszystkich badanych grupach większość respondentów (powyżej 60%) określiła poziom dochodów samorządowych jako niewystarczający lub dalece niewystarczający. Tylko 11% przedstawicieli małych gmin i 6% przedstawicieli powiatów odpowiedziało, że ich dochody są raczej wystarczające (rys. 9.4).

Większość badanych respondentów uważa też, że rosnącej liczbie zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie towarzyszy wzrost poziomu ich dochodów (ponad 80% badanych). Na pytanie, czy poziom zadłużenia sektora finansów publicznych wymaga skutecznych działań, w tym ograniczenia możliwości zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego, większość badanych osób z grupy samorządów gminnych odpowiedziała negatywnie (52% mniejsze gminy, 59% gminy powiatowe oraz marszałek województwa). Pozytywnie odpowiadali na ogół przedstawiciele powiatów (59%). Samorządowcy mają także negatywny stosunek do zawartego w ustawie o finansach publicznych indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Uważają, że nie odpowiada on ich rzeczywistej kondycji finansowej i możliwościom kredytowym (powyżej 60% odpowiedzi). Innego zdania był marszałek województwa małopolskiego.



Rys. 9.4. Ocena poziomu dochodów gmin/powiatów w stosunku do wykonywanych zadań według małopolskich samorządowców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci zostali także poproszeni o uszeregowanie propozycji zmian w zakresie wyposażenia JST w dochody w kolejności od najbardziej pożądanej. Co ciekawe, większość odpowiadających życzyłaby sobie w pierwszej kolejności zwiększenia udziału samorządów w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, w drugiej kolejności – zwiększenia subwencji (najczęściej oświatowej) i dotacji, w trzeciej – udziału w dochodach z podatku VAT. Samorządowcy niechętnie podchodzili do pomysłu zniesienia ministerialnych limitów maksymalnych stawek podatków lokalnych²⁹, jak również niekoniecznie chcieliby mieć możliwość nakładania własnych podatków. W trakcie jednej z rozmów pojawił się też pomysł dodatku samorządowego do podatku dochodowego – jako składowej, z możliwością ustalania przez samorzady wysokości tego dodatku w określonym przedziale.

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że ocena aktualnej organizacji terytorialnej kraju jest krytyczna i potrzebne są nowe rozwiązania o charakterze instytucjonalno-prawnym. O ile w opinii małopolskich samorządowców podział kraju na województwa nie budzi większych zastrzeżeń, o tyle organizacja

²⁹ Na podstawie analizy wyników badań na temat stopnia wykorzystania stawek maksymalnych w wybranych samorządach województwa małopolskiego można stwierdzić, że w przeważającej części, z wyjątkiem Krakowa, badane jednostki nie stosowały stawek maksymalnych, tym samym nie wykorzystywały swych możliwości dochodowych. Więcej zob. J. Kwaśny, *Impact of the Economic Slowdown on the Level of Fiscalism of Powiat (District) Cities of the Małopolskie Voivodeship* (w:) *Global and Regional Implications of the Euro Area Crisis*, red. E. Molendowski, P. Stanek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 160–180.

Tabela 9.3. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu finansów

Odpowiedzi	Gminy	Gminy powiatowe	Powiaty	Marszałek
Jak ocenia Pani/Pan aktualny poziom decentralizacji finansów publicznych?				
Źle	7,41	23,53	29,41	–
Raczej źle	29,63	23,53	29,41	–
Trudno powiedzieć	40,74	35,29	23,53	100
Raczej dobrze	22,22	17,65	11,76	–
Bardzo dobrze	0,00	0,00	5,88	–
Jak ocenia Pani/Pan poziom dochodów gminy/powiatu w stosunku do wykonywanych zadań?				
Dalece niewystarczający	33,33	11,76	47,06	–
Niewystarczający	29,63	52,94	29,41	–
Ani dobrze, ani źle	25,93	35,29	17,65	100
Raczej wystarczający	11,11	0,00	5,88	–
Wystarczający	0,00	0,00	0,00	–
Który z zaproponowanych kierunków decentralizacji finansów publicznych uznaje Pani/Pan za najbardziej właściwy? (1 – najbardziej właściwy, 5 – najmniej właściwy)				
Wzrost udziału w PIT/CIT	1	2	1	1
Zniesienie limitów maksymalnych stawek podatków lokalnych	5	4	4	–
Ustanawianie własnych podatków	4	5	5	–
Udział JST w podatku VAT	3	3	3	1
Wzrost wysokości dotacji i subwencji	2	1	2	–
Czy zgadza się Pani/Pan z następującymi stwierdzeniami?				
„Poziom zadłużenia sektora finansów publicznych wymaga skutecznych działań, w tym ograniczenia możliwości zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego”				
Tak	42,59	35,29	58,82	–
Nie	51,85	58,82	41,18	100
„Zawarty w ustawie o finansach publicznych wskaźnik maksymalnego poziomu zadłużenia JST odpowiada ich kondycji finansowej i faktycznej zdolności kredytowej”				
Tak	29,63	23,53	11,76	100
Nie	61,11	76,47	88,24	–
„Rosnącej liczbie zadań wykonywanych przez JST nie towarzyszy wzrost poziomu ich dochodów”				
Tak	90,74	82,35	82,35	–
Nie	9,26	17,65	17,65	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

i funkcjonowanie szczebla pośredniego (powiatów) już tak. Respondenci chętnie wskazywali zadania i kompetencje, które mogłyby zostać przekazane niżej, do organów administracji gminnej, lub też powinny być wykonywane przez samorząd szczebla regionalnego. Co ciekawe, również wśród badanych samorządowców powiatowych panuje przekonanie, że liczba powiatów jest zbyt duża, a podział kompetencji jest niekoniecznie efektywny.

Badani pozytywnie odnieśli się natomiast do propozycji zmian w zakresie współpracy międzygminnej i wprowadzenia systemu zachęt do podejmowania wspólnych przedsięwzięć oraz łączenia się w większe jednostki, a także współpracy w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Potrzeba regulacji w tym zakresie potwierdzona została również w odpowiedzi na pytanie dotyczące tradycji współpracy pomiędzy różnymi samorządami. Najbardziej kontrowersyjnym tematem były, jak można się było spodziewać, finanse, w szczególności poziom dochodów nieadekwatny do realizowanych zadań. Jako ten element dochodów samorządowych, który w znacznym stopniu nie pokrywa się z wydatkami, badani najczęściej wskazywali część oświatową subwencji ogólnej. Rozwiązaniem najbardziej satysfakcjonującym były ich zdaniem zwiększony udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, zwiększenie subwencji i dotacji oraz ewentualny udział we wpływach z podatku VAT. Samorządowcy niechętnie podchodzili też do ograniczeń w zakresie polityki wydatkowej i możliwości zadłużania się samorządów. Szczegółowe zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania dotyczące finansów przedstawiono w tabeli 9.3.

Podsumowując wyniki badań przeprowadzonych wśród małopolskich samorządowców, można przedstawić następujące wnioski:

- aktualny poziom decentralizacji finansów publicznych jest nieadekwatny do rosnącej liczby zadań JST,
- poziom dochodów JST jest dalece niewystarczający,
- należy utrzymać kontrolę poziomu zadłużenia w sektorze samorządowym,
- konieczne jest zwiększenie udziału JST w dochodach z podatków PIT i CIT,
- należy rozważyć udział JST w dochodach z podatku VAT,
- spora grupa samorządowców opowiada się za wzrostem finansowania JST z dotacji i subwencji (wzrost/urealnienie subwencji w części oświatowej),
- samorządowcy negatywnie oceniają propozycję wprowadzenia nowych narzędzi w postaci prawa do nakładania podatków lokalnych czy zwiększenia górnych limitów już istniejących podatków.

10. Instrumenty interwencjonizmu samorządowego

Przypisanie władzom lokalnym działań w sferze gospodarczej, zdaniem A. Sztandy, wykazuje analogię do stanowiącej domenę państwową kategorii interwencjonizmu, która odnosi się do czynnego oddziaływania na gospodarkę narodową. Wraz z rozwojem decentralizacji administracyjnej i zastępowaniem rozwoju sektorowego nową logiką rozwoju terytorialnego samorząd stał się nowym podmiotem ingerencji w procesy rynkowe, a także ich aktywnym uczestnikiem. Decentralizacja władzy musi być więc traktowana również jako decentralizacja interwencjonizmu¹. Bez wątpienia samorząd terytorialny jest istotnym elementem życia gospodarczego tak w skali lokalnej, jak i regionalnej, a stymulowanie przezeń rozwoju gospodarczego jest wpisane w istotę jego działania. Zdaniem I. Pietrzyk to właśnie władze terytorialne stają na „pierwszej linii frontu” w walce z kryzysem w wyniku szeroko stosowanego interwencjonizmu samorządowego². Definicję tego pojęcia w odniesieniu do gminy zaproponował A. Sztando. Jego zdaniem są to oddziaływania władz gminy za pomocą określonych instrumentów i metod determinujących decyzje wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych (zlokalizowanych poza obszarem gminy) podmiotów gospodarczych i innych jednostek związanych z działalnością gospodarczą, z dodatkiem pewnej liczby decyzji administracyjnych i alokacyjnych o charakterze bezpośrednim, zmierzających do wprowadzenia i utrzymania gminy na ścieżce racjonalnego rozwoju lokalnego³. Definicję tę można z powodzeniem odnieść również do innych szczebli samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia zadań samorządowych szczególne znaczenie w zakresie interwencjonizmu samorządowego mają te obszary polityki, które w sposób

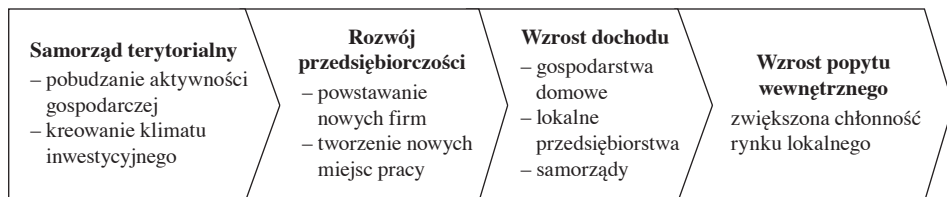
¹ A. Sztando, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2000, nr 1(1), s. 79.

² I. Pietrzyk, *Implikacje kryzysu...*, s. 223.

³ A. Sztando, *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną (w:) Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 127.

pośredni lub bezpośredni oddziałują na lokalny rynek, tj. polityka wydatkowa, planowanie przestrzenne, gospodarowanie mieniem, polityka infrastrukturalna, ochrona środowiska itp. Jak zauważa E. Wojciechowski, w samorządzie terytorialnym zaobserwować można zarówno proces gospodarowania, jak i zarządzania. Samorządy dokonują transformacji zasobów w dobra i usługi, a także aktywnie uczestniczą w sferze procesów regulacyjnych (zarządzających). Poza dostarczaniem usług kształtują też warunki instytucjonalne i materialne do prowadzenia działalności gospodarczej, biorąc udział w grze rynkowej, w obrocie gospodarczym, zaciąganiu zobowiązań, przekształcając zasoby publiczne⁴.

Zdaniem M.A. Saar samorządy mogą mieć wpływ na lokalną przedsiębiorczość przez oddziaływanie na czynniki społeczne (edukacja i poziom wykształcenia, kultura itp.), ale także na uwarunkowania fizyczne (infrastruktura techniczna, drogowa itp.)⁵. Rozwój przedsiębiorczości przyczynia się do powstania nowych miejsc pracy, a te przekładają się na wyższe dochody jego mieszkańców, co podnosi siłę nabywczą i chłonność lokalnego rynku. Wszystkie te elementy składają się na wyższe dochody przedsiębiorstw oraz sektora publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Takie ujęcie pozwala na skonstruowanie schematu oddziaływania samorządowego na lokalne życie gospodarcze (rys. 10.1).



Rys. 10.1. Wpływ sektora samorządowego na rozwój lokalnego życia gospodarczego

Źródło: J. Kwaśny, *Samorząd terytorialny w Polsce jako uczestnik życia gospodarczego* (w:) *Ekonomia rynków międzynarodowych*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 194.

W świetle przytoczonych koncepcji rozwoju terytorialnego interwencjonizm samorządowy wydaje się mieć istotne znaczenie dla wykorzystania potencjału drzemącego w danym terytorium. Zdaniem J. Chądzyńskiego niebagatelną rolę odgrywają w tym względzie władze publiczne, szczególnie te lokalne, bezpośrednio odpowiadające za sytuację danego terytorium oraz decyzje i działania podejmowane na rzecz jej poprawy. Jego zdaniem władze lokalne powinny z jednej

⁴ E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012, s. 68.

⁵ M.A. Saar, *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2011, s. 25.

strony pozostawiać przedsiębiorcom dużą swobodę działania, a z drugiej strony w jak największym stopniu starać się wpływać na rozwój tych elementów, które decydują o powstaniu i wzroście lokalnego systemu produkcyjnego, a zatem na tworzenie się sieci wzajemnych powiązań, relacji partnerskich i atmosfery zaufania. Tym samym przedstawiciele władz lokalnych powinni stać się swego rodzaju koordynatorami wszelkich działań prorozwojowych na danym terytorium⁶. Wśród instrumentów wspierania rozwoju lokalnej gospodarki, jakimi dysponują samorządy terytorialne, można wyróżnić zarówno te wynikające wprost z przepisów prawa (zadania obligatoryjne), jak i te podejmowane przez samorządy z własnej inicjatywy (zadania fakultatywne). To, w jaki sposób są one wykorzystywane do stymulowania rozwoju gospodarczego, zależy już od konkretnych władz samorządowych. M. Kogut-Jaworska wyróżniła dwa rodzaje modeli interwencjonizmu samorządowego: radykalny i ograniczony. Z kolei instrumenty interwencjonizmu podzieliła na te z obszaru polityki dochodowej (fiskalnej i majątkowej) i te z obszaru polityki inwestycyjnej⁷. Biorąc jednak pod uwagę zasoby niematerialne oraz instrumenty o charakterze organizacyjnym i regulacyjnym, właściwy wydaje się podział na instrumenty o charakterze finansowym, niefinansowym i mieszanym (tabela 10.1).

Do instrumentów o charakterze niefinansowym mających wpływ na lokalną gospodarkę można także zaliczyć wszelkie inicjatywy związane ze współpracą międzyregionalną, promocją produktów o charakterze lokalnym, udział w targach czy aktywność związaną z rozwojem sektora *non profit* (tworzenie otwartych konkursów dla organizacji pozarządowych). Bardzo istotne znaczenie mają także instrumenty o charakterze mieszanym, które w sposób istotny zależą od władz samorządowych i mocno oddziałują na rynek lokalny, np. tworzenie spółek komunalnych oraz tzw. partnerstwo publiczno-prywatne. Z racji tego, że większość spraw o charakterze administracyjno-prawnym należy do kompetencji gminy, w tabeli 10.2 przedstawiono działania gmin, które sprzyjały, w opinii przebadanych przez B. Domańskiego przedsiębiorców, wyborowi danej lokalizacji przez inwestora zagranicznego.

⁶ J. Chądzyński, *Środowiska przedsiębiorczości* (w:) J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2011, s. 191.

⁷ Według danych GUS same tylko wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w kryzysowym 2010 r. przekroczyły 23% PKB (w cenach bieżących). Największymi „inwestorami” były w tym czasie gminy i miasta na prawach powiatu (łącznie ponad 2,3% PKB). Wydatki majątkowe powiatów stanowiły niespełna 0,24%, a samorządów wojewódzkich były dwukrotnie większe (0,42% PKB). W 2013 r. gminy i miasta na prawach powiatu wydały 1,56% PKB, powiaty 0,17%, a województwa 0,4%. Szerzej zob. M. Kogut-Jaworska, *Modele interwencjonizmu lokalnego oparte na zasobach majątkowych gminy* (w:) *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009, s. 98–99.

Tabela 10.1. Instrumenty interwencjonizmu samorządowego

Instrumenty o charakterze finansowym
<ul style="list-style-type: none"> – polityka fiskalna (szczebel gminny) – ustalanie wysokości podatków i opłat lokalnych, zwolnień i ulg – polityka wydatkowa (każdy szczebel) – związana z inwestycjami jednostek samorządu terytorialnego – polityka rozwoju – prowadzona za pomocą funduszy europejskich w strategicznych sektorach gospodarki – polityka rozwoju – prowadzona za pośrednictwem specjalnie do tego utworzonych spółek i agencji, m.in. funduszy poręczeniowych
Instrumenty o charakterze niefinansowym
<ul style="list-style-type: none"> – polityka regulacyjna – stanowienie prawa lokalnego, warunków działania przedsiębiorców, wydawanie pozwoleń itp. – polityka rozwoju – ukierunkowana na pobudzanie lokalnego potencjału gospodarczego, w tym tworzenie lub wsparcie instytucji otoczenia biznesu – dostarczanie dóbr publicznych – działania związane z zapewnieniem niezbędnych warunków technicznych do działalności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości – aktywność na zewnątrz – współpraca zagraniczna, umowy o współpracy itp.
Instrumenty o charakterze mieszanym
<ul style="list-style-type: none"> – spółki komunalne – powołane w celu realizacji zadań własnych jako uczestnicy rynku konkurencyjnego, monopole naturalne (wodociągi, ciepłownictwo) – partnerstwo publiczno-prywatne – może ono obejmować np. budowę mieszkań na wynajem, centrów biznesowo-konferencyjnych, obiektów sportowych, parkingów czy obiektów biurowych dla władz publicznych

Źródło: opracowanie własne oraz na podstawie: M. Kogut-Jaworska, *op. cit.*, s. 98–99.

Zdaniem B. Domańskiego rola władz lokalnych w kształtowaniu relacji sieciowych oraz klimatu do inwestycji jest niebagatelna, a na pierwszy plan wysuwają się dwa kluczowe elementy: sposób podejścia władz gminy do inwestora i jego oczekiwań oraz obsługa administracyjna przez urzędy lokalne. Podstawą sukcesu jest szeroko rozumiana otwartość na współpracę, w tym gotowość zaspokojenia potrzeb inwestora. Akcentowane są profesjonalne przygotowanie władz, w kilku przypadkach znajomość języków obcych oraz ogólny brak trudności, korupcji itp., jak również renoma gminy. Aby przyciągnąć inwestora, gmina musi go zatem przekonać, że władze lokalne są poważnym partnerem, chętnym i zdolnym do rozwiązywania problemów związanych z uruchomieniem nowego zakładu⁸. Wszystkie te instrumenty mają istotny wpływ nie tyle na pobudzanie potencjału endogenicznego, co na pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych.

⁸ B. Domański, *Kapitał zagraniczny w przemyśle Polski. Prawidłowość rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków 2001, s. 415.

Tabela 10.2. Działania gmin, które sprzyjały wyborowi danej lokalizacji przez inwestora zagranicznego

Działania gminy	Odsetek wskazań ^a
Pozytywne nastawienie, otwartość na współpracę i zrozumienie potrzeb inwestora	42,9
Ułatwienia przy uzyskiwaniu pozwoleń i formalności w gminie, w tym:	51,4
– szybkość działania	20,0
– minimum biurokracji	11,4
– profesjonalne podejście władz	5,7
– brak trudności, korupcji itp.	5,7
– stabilność organów	0,0
– renoma gminy	2,9
– łatwość bezpośrednich kontaktów, znajomość języków	5,7
– promocja gminy	2,9
– odpowiednie przygotowanie informacji, w tym:	5,7
– pełna informacja	2,9
– wiarygodność, rzetelność informacji	5,7
– zwolnienie z podatków lokalnych	8,6
– pomoc w znalezieniu lub nabyciu odpowiedniego terenu, w tym:	25,7
– przygotowanie lub zmiana planu zagospodarowania przestrzennego	2,9
– wsparcie w zakresie infrastruktury	28,6
– pomoc w uzgodnieniach z zakładem energetycznym, wodociągowym itp.	17,1
– wsparcie w uzgodnieniach z rządem centralnym lub strefą ekonomiczną	5,7
– dobra informacja o rynku pracy	0,0
– ułatwienie kontaktów z przyszłą załogą	0,0

^a Odsetki nie sumują się do 100, ponieważ badani wymieniali po kilka rodzajów działań.

Źródło: B. Domański, *op. cit.*, s. 417.

Z przeprowadzonych przez W. Dziemianowicza badań oceny wpływu władz lokalnych na czynniki lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych na danym terytorium wynika, że spośród wszystkich czynników kluczowe znaczenie mają stan infrastruktury oraz jakość obsługi w urzędzie. W dalszej kolejności są to: zachęty podatkowe, nastawienie władz do inwestora, nastawienie lokalnej społeczności oraz doświadczenia innych spółek. Ze względu na uniwersalność wielu spośród tych czynników można przyjąć, że będą one miały spore znaczenie również dla inwestorów krajowych (rys. 10.2).



Rys. 10.2. Wpływ władz samorządowych na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw

Źródło: W. Dziemianowicz, *Rola władz samorządowych w stymulowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (w:) Bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, red. Z. Olesiński, PWE, Warszawa 1998, s. 221.

Z doświadczeniami innych spółek i sytuacją gospodarczą danego terytorium wiąże się sukces lokalny, na który wpływ mają warunki materialne (takie jak istnienie odpowiedniego terenu i infrastruktury), a przede wszystkim sprawność uzgodnień formalnych⁹. Dlatego równie istotne w przyciąganiu kolejnych inwestorów – prócz aktywnej polityki przestrzennej – są wcześniejsze inwestycje innych firm, zgodnie z założeniem, że sukces przyciąga sukces¹⁰. G. Gorzelak i B. Jałowiecki uznają za oczywiste, że sukces gospodarczy wynika ze splotu wielu czynników, lecz zwracają szczególną uwagę na istotne znaczenie aktywnej postawy lokalnych elit¹¹. Działania, które niewątpliwie przyczyniają się do osiągnięcia sukcesu gospodarczego, i związane z tym decyzje potencjalnych inwestorów koncentrują się, najogólniej rzecz ujmując, w obszarze jakości działania administracji lokalnej.

G. Gorzelak i B. Jałowiecki zwracają ponadto uwagę na znaczenie aktywnej polityki przestrzennej samorządu. Zdaniem W.M. Gaczek w praktyce ogranicza się ona często do podejmowania decyzji o charakterze planistycznym dopiero

⁹ *Ibidem*, s. 419.

¹⁰ Szerzej zob. *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, „Studia Lokalne i Regionalne” 1998, nr 25(58), s. 32–37.

¹¹ *Ibidem*, s. 32.

wtedy, gdy znajdzie się inwestor występujący o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla planowanej inwestycji. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz szczegółowe miejscowe plany dla wybranych obszarów są traktowane jako główne, a często jedyne instrumenty realizacji polityki przestrzennej¹². Dobrze jest, gdy władze samorządowe stają się czynnym uczestnikiem procesu zagospodarowania przestrzeni¹³. Wykorzystując mechanizmy rynkowe oraz fakt posiadania osobowości prawnej, wspólnie z innymi podmiotami podejmują działania inwestycyjne na rynku nieruchomości. Działają na rzecz „rozpalania ognisk inwestycyjnych” i kreują wzrost atrakcyjności lokalizacyjnej wybranych obszarów. Zgodnie z przypisanymi prawem obowiązkami (zadaniami własnymi) władze jednostki poprawiają wyposażenie terenu w infrastrukturę techniczną, a do finansowania wykorzystują obligacje, pożyczki, środki pomocowe i preferencyjne kredyty. Właściwie przygotowane pod względem prawnym (jasna sytuacja własnościowa gruntów) i odpowiednio uzbrojone tereny oferują inwestorom¹⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą, w granicach swych kompetencji, tworzyć również spółki prawa handlowego, zwane także spółkami komunalnymi. Ustawa o gospodarce komunalnej nie definiuje jednak tego pojęcia, mowa jedynie o spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub jednoosobowej spółce jednostek samorządu terytorialnego. Co do przedmiotu działalności przedsiębiorstw komunalnych, zadania pokrywają się z zadaniami własnymi samorządu terytorialnego, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. W nieco szerszym rozumieniu, także wynikającym *expressis verbis* z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, działalność obejmuje w szczególności trzy obszary:

- 1) sferę gospodarki komunalnej,
- 2) interwencję na lokalnym rynku gospodarczym zarówno ze względów społecznych, jak i ze względu na ochronę interesów gospodarczych gminy,
- 3) podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Samorządy mogą prowadzić działalność w sferze użyteczności publicznej w formie spółki z o.o. i spółki akcyjnej (mogą tworzyć bądź przystępować do wyżej wymienionych, nie będąc przy tym większościami udziałowców lub akcjonariuszem), natomiast poza sferą użyteczności publicznej w formie wszystkich spółek prawa handlowego (z wyjątkiem samorządu powiatowego, który zgodnie z ustawą może prowadzić działalność jedynie w sferze użyteczności publicznej).

¹² W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003, s. 13.

¹³ Szerzej zob. T. Kudłacz, *Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych* (w:) *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 355–371.

¹⁴ W.M. Gaczek, *op. cit.*, s. 14.

Samorządom nie wolno jednak tworzyć spółek cywilnych. Prowadzą swoją gospodarkę również w formie zakładów budżetowych, które odpłatnie wykonują zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, z tym że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje przedmiotowe, dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Na koniec 2012 r. w samorządach funkcjonowało 796 takich zakładów. Inna kategorią są jednostki budżetowe nieposiadające własnej osobowości prawnej, a prowadzące gospodarkę finansową za pośrednictwem budżetu samorządu terytorialnego. W 2012 r. istniało 1231 jednostek budżetowych.

Spółki komunalne są odrębnymi, samodzielnymi podmiotami gospodarowania w zakresie gospodarki komunalnej i stanowią element majątku samorządowego. Nadzór właścicielski sprawowany jest przez obligatoryjnie powołaną radę nadzorczą, której dobór osobowy leży w gestii właściciela. Decyzje w tym zakresie podejmuje stosowny organ wykonawczy. Do najczęściej spotykanych spółek komunalnych, których funkcjonowanie związane jest z dostarczaniem tzw. dóbr publicznych, zalicza się spółki realizujące zadania z zakresu: gospodarki wodno-kanalizacyjnej, energetyki cieplnej, komunikacji publicznej, gospodarki komunalnej i oczyszczania, gospodarki mieszkaniowej oraz w ostatnim czasie coraz częściej w zakresie ochrony zdrowia. W celu realizacji innych zadań, w tym wsparcia lokalnej przedsiębiorczości, samorządy mogą, o czym już wspomiano, tworzyć spółki lub przystępować do spółek powołanych w konkretnym celu. Mogą to być spółki, których zadaniem jest rozwój regionu za pomocą np. parków naukowo-technologicznych, agencji rozwoju czy obsługi przedsiębiorców, a także typowo komercyjne, np. porty lotnicze. Wszystkie te spółki mają jedną wspólną cechę – realizują zadania bezpośrednio wynikające z zadań i kompetencji określonych przez ustawodawcę i służących rozwojowi danego terytorium. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej, dbając przede wszystkim o ciągłość i powszechność świadczenia usług, ich dostępność oraz rezygnując z maksymalizacji zysku. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju daje jednak możliwość podejmowania głównie przez gminy różnego rodzaju działań na rzecz interesu publicznego, co do których nie jest jasne, czy należą do sfery użyteczności publicznej.

Bez wątpienia jednostki samorządu terytorialnego przez spółki komunalne wpływają w sposób znaczący na lokalne życie gospodarcze, będąc jego aktywnym uczestnikiem. W przypadku spółek komunalnych działających w takich obszarach jak produkcja wody i ciepła mamy do czynienia z monopolem naturalnym i brakiem konkurencji, ale istnieje też wiele spółek komunalnych, które są uczestnikami życia gospodarczego na konkurencyjnych zasadach. Przykłady

takiej działalności znaleźć można w miastach, w których komunikacja publiczna została poddana procedurom rynkowym, a przewoźnicy wyłaniani są w drodze przetargu. Bardzo często, nawet w takich przypadkach, samorządy decydują się na pozostawienie wentyla bezpieczeństwa w postaci spółki miejskiej zajmującej się transportem publicznym. W związku z procesami integracyjnymi zachodzącymi na rynku przewozów pasażerskich znacznie więcej jest jednak przykładów ograniczania konkurencji, gdy większość tras obsługują spółki komunalne lub regionalne, a prywatni przewoźnicy stanowią jedynie uzupełnienie lokalnego rynku. Podobnie rzecz ma się z usługami związanymi z odbiorem odpadów komunalnych, tutaj jednak konkurencja jest znacznie większa niż w przypadku komunikacji publicznej mimo coraz częściej stosowanej procedury *in-house*.

W wyniku zmian na rynku usług medycznych w Polsce wiele samorządów decyduje się na komercjalizowanie swojej działalności w obszarze ochrony zdrowia (czyli tworzenie spółek prawa handlowego). Działające do tej pory na zasadach publicznych zakłady opieki zdrowotnej, przychodnie i szpitale przekształcane są w spółki z o.o. i konkurują na rynku płatnych usług medycznych z prywatnymi przychodniami i szpitalami. Nie tracą przy tym swej podstawowej funkcji, jaką jest dostarczanie w ramach zakontraktowanych z NFZ usług bezpłatnej opieki zdrowotnej mieszkańcom danego regionu.

Z komunalną działalnością gospodarczą, a szerzej z własnością publiczną wiąże się także potencjalny konflikt ról między sferą imperium (regulator działalności gospodarczej) a sferą dominium (właściciel i zarządca przedsiębiorstw). Rodzą się wątpliwości dotyczące równego traktowania przez władze różnych form własności i różnych podmiotów oraz dotyczące żądań pracowników spółek publicznych, a co za tym idzie – kształtowania się cen towarów i usług oraz w efekcie działania podmiotów na rzecz interesu publicznego. Dodatkowo, jak zauważa M. Kulesza, w gospodarce komunalnej tak jak w biznesie jest dziś coraz więcej obszarów, w których przyjąć należy podejście biznesowe (ocena ryzyka, analiza korzyści, inżynieria finansowa i regulacyjna), to bowiem decyduje o racjonalności i skuteczności konkretnego działania inwestycyjnego. Jego zdaniem Polska ma w tym zakresie duże problemy, ponieważ po pierwsze, występują u nas istotne deficyty zdolności do współdziałania na wszystkich szczeblach zarządzania publicznego, po drugie zaś znaczna część liderów politycznych (także w samorządzie) nie zdążyła zdobyć wiedzy i tym bardziej doświadczenia w zakresie podejścia biznesowego. Tymczasem ryzyko gospodarcze jest dziś normalnym czynnikiem zarządzania publicznego w samorządzie.

11. Scenariusze zmian organizacji terytorialnej w Polsce

11.1. Ocena aktualnego stanu organizacji terytorialnej w Polsce

Zasadniczym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań jest stwierdzenie, że samorządy odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu efektywnej polityki rozwoju, która oparta jest w wielu państwach demokratycznych na strukturach zdecentralizowanych. Ponadto zauważono, że aktualne rozwiązania w Polsce nie przystają do tendencji występujących w innych państwach europejskich. Stwierdzono ponadto, że samorządy w Polsce nie są wyposażone w adekwatne do zadań dochody, a aktywna polityka rozwojowa wymaga od nich zaciągania nowych zobowiązań. Kolejny wniosek sformułowany na podstawie analizy wyników badań ankietowych dotyczy konieczności dalszej decentralizacji zadań oraz finansów publicznych, która dzięki odpowiednim mechanizmom zabezpieczającym nie doprowadzi do nadmiernego wzrostu zadłużenia sektora publicznego. Istotną przeszkodą w efektywnym wykorzystaniu możliwości, jakie dają fundusze europejskie, jest brak tradycji współpracy pomiędzy jednostkami administracji samorządowej w zakresie realizacji wspólnych przedsięwzięć o charakterze strategicznym i prorozwojowym.

Jeden z ważniejszych wniosków dotyczy nieprzystającej do potrzeb, zbyt rozbudowanej i bardzo kosztownej trójszczeblowej organizacji terytorialnej w Polsce, a samo istnienie wielu małych i słabych powiatów rodzi pytania o zasadność ich funkcjonowania i nadmierny rozrost administracji. Wniosek ten – jakkolwiek kontrowersyjny – wydaje się uzasadniony ekonomicznie. Co prawda, wzrost zatrudnienia w sektorze samorządowym od 2010 r. został wyhamowany, ale liczba pracujących w administracji samorządowej przekroczyła 250 tys. osób (tabela 11.1). Warto zwrócić uwagę na drastyczny wzrost zatrudnienia na poziomie województw. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę, że samorządy wojewódzkie, począwszy od perspektywy 2007–2013, odpowiedzialne są za podział i wydatkowanie znacznej części funduszy unijnych (w perspektywie 2014–2020 regionalne programy operacyjne

stanowią większą część alokacji europejskich funduszy – ok. 41%), ten przyrost nie dziwi. W przypadku pozostałych szczebli samorządowych największą dynamiką wzrostu zatrudnienia cechowały się powiaty, w których zatrudnienie w porównaniu z 2000 r. wzrosło o blisko 43%. W przypadku gmin i miast na prawach powiatów było to ok. 31%, a w stosunku do 2010 r. zatrudnienie nawet spadło (tabela 11.1).

Tabela 11.1. Zatrudnienie w administracji samorządowej w Polsce w latach 2000–2017 (w tys.)

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2017	2000 = 100
Ogółem	178,8	202,3	255,7	256	143
Województwa, w tym urzędy marszałkowskie	6,1 4	9,6 5,5	23 12,5	25,9 15,0	425 375
Powiaty	39,8	47	56,9	56,9	143
Gminy i miasta na prawach powiatu	132,8	145,7	175,7	173,5	131

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM.

Uzasadnieniem dla postulatu likwidacji powiatów może też być wydajność poszczególnych poziomów administracji samorządowej. Można ją zmierzyć przez zestawienie wydatków (ogółem oraz majątkowych inwestycyjnych) z poziomem zatrudnienia w latach 2010–2017. Wynik to zatem kwota, która przypadła w tym czasie na jednego pracownika. Najbardziej wydajni byli pracownicy gmin i miast na prawach powiatów. W latach 2010–2017 jeden pracownik gminy odpowiadał za wydatki przekraczające 7 mln zł, a w przypadku województw było to blisko 5 mln zł. Najmniej wydajni byli pracownicy powiatów, kwota przypadająca na jednego pracownika starostwa wyniosła bowiem jedynie 3,3 mln zł. W przypadku wydatków majątkowych inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego pracownika najbardziej wydajni są pracownicy województw (1,8 mln zł), gmin i miast na prawach powiatów (1,2 mln zł), a najmniej pracownicy powiatów, którzy w tym czasie odpowiadali średnio za nieco ponad 500 tys. zł inwestycji (tabela 11.2).

Kolejnym argumentem za likwidacją powiatów może być stosunkowo wysoki koszt ich funkcjonowania. Można go zaobserwować, zestawiając wydatki na administrację publiczną (dział 750 klasyfikacji budżetowej) z sumą wydatków (ogółem i majątkowych inwestycyjnych) w latach 2010–2017. W tym czasie samorządy gminne wydały blisko 1237 mld zł, z czego na inwestycje przeznaczyły ponad 211 mld zł. Z kolei powiaty odpowiedzialne były za wydatkowanie blisko 190 mld zł, ale inwestycje wyniosły jedynie 29 mld zł. Samorządy wojewódzkie odpowiadały w tym czasie za wydatki w wysokości 126 mld zł, a na inwestycje przeznaczyły aż 46 mld zł.

Tabela 11.2. Wydajność pracowników samorządowych w Polsce w latach 2010–2017

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w mld zł)	Wydatki inwestycyjne (w mld zł)	Wydatki ogółem na jednego zatrudnionego (w tys. zł)	Wydatki inwestycyjne na jednego zatrudnionego (w tys. zł)
Województwa	126	46	4874	1790
Powiaty	189	29	3325	511
Gminy i miasta na prawach powiatu	1238	212	7133	1222

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 11.3. Przeciętny udział wydatków na administrację w wydatkach samorządów ogółem i inwestycyjnych w latach 2010–2017 w Polsce

Wyszczególnienie	Ogółem	Inwestycyjne
Województwa	0,099	0,269
Powiaty	0,109	0,715
Gminy i miasta na prawach powiatu	0,082	0,482

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Warto zwrócić uwagę, że największe koszty związane były z samorządami powiatowymi. Udział wydatków na administrację publiczną w wydatkach ogółem wyniósł blisko 11%, podczas gdy w województwach niespełna 10%, a w gminach i miastach na prawach powiatu nieco ponad 8%. W przypadku wydatków inwestycyjnych na każdą wydatkowaną złotówkę przypadało odpowiednio 71 groszy wydatków na administrację w samorządzie powiatowym, 48 groszy w samorządzie gminnym, a tylko 27 groszy w samorządzie wojewódzkim (tabela 11.3).

11.2. Propozycje zmian organizacji terytorialnej w Polsce

W opracowaniu scenariuszy zmian organizacji terytorialnej w Polsce uwzględniono analizę komparatystyczną dotyczącą reform i rozwiązań zastosowanych w innych krajach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem Francji, Wielkiej Brytanii i Szwecji, czyli państw o trzech zasadniczo odmiennych strukturach organizacji terytorialnej. Co więcej, w proponowanych scenariuszach wzięto pod uwagę poziom odpowiedzialności za programowanie rozwoju lokalnego na szczeblu niższym niż regionalny. Scenariusze ułożono według kryterium liczby zmian, od scenariusza zakładającego niewielkie korekty organizacji terytorialnej do scenariusza, który przewiduje ich najwięcej.

Żaden z zaprezentowanych scenariuszy nie jest ostateczny i nie zawiera idealnego zestawu rozwiązań. Propozycje te jednak w kolejnych etapach mogą zostać wykorzystane przez osoby decyzyjne i stanowić punkt wyjścia do opracowania założeń reformy terytorialnej. Do punktów wspólnych wszystkich zaprezentowanych scenariuszy należą:

- likwidacja tzw. gmin obwarzankowych i połączenie ich z gminami miejskimi;
- wprowadzenie zachęt do dobrowolnego łączenia się gmin w większe jednostki lub też w niektórych przypadkach ich komasacja w drodze ustawy;
- promocja idei współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w realizacji większych przedsięwzięć, w tym tych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej na realizację zadań i projektów;
- upowszechnienie idei zintegrowanych inwestycji terytorialnych w innych niż stolice województw obszarach funkcjonalnych;
- określenie na poziomie niższym niż region ośrodków, które na zasadzie komplementarnej będą odpowiedzialne za rozwój lokalny, planowanie strategiczne, wybór inteligentnych specjalizacji w subregionach oraz realizację i osiąganie celów polityki spójności;
- upodmiotowienie i ograniczenie liczby powiatów lub – przeciwnie – ich likwidacja, tudzież zastąpienie obligatoryjnymi związkami międzygminnymi;
- wprowadzenie na szczeblu regionalnym organu przedstawicielskiego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jako ciała doradczego, zatwierdzającego dokumenty strategiczne i alokacje unijnych funduszy na poziomie regionalnym.

Niniejsze rozważania należy zatem potraktować jako punkt wyjścia do dalszych badań, które bez wątpienia mogą stanowić ciekawy obszar badawczy wymagający pogłębionych analiz.

Scenariusz I. Reforma samorządu terytorialnego dla lepszej współpracy – utworzenie związków międzygminnych

Scenariusz ten zakłada brak zasadniczych zmian w zakresie liczby gmin i powiatów w Polsce oraz ich granic terytorialnych, z wyjątkiem gmin wiejskich i miejskich o tej samej nazwie. Połączenie to wiązałoby się z przewidzianą w zmienionej w 2015 r. ustawie o samorządzie gminnym premią za połączenie (wzrost udziału w PIT o minimalnie 5 p.p.). Jednocześnie, aby uprościć ścieżkę administracyjną, proponuje się przekazanie gminom kompetencji w zakresie architektury i budownictwa (wydawanie pozwoleń na budowę). To właśnie gminy opracowują i uchwalają studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w ślad za tym plany miejscowe, na podstawie których wydawane są pozwolenia. Takie rozwiązanie wyeliminuje niepotrzebne błędy w komunikacji pomiędzy administracją gminną i powiatową.

W obszarze finansów publicznych zaleca się zmianę algorytmu obliczania części oświatowej subwencji ogólnej, tak aby dostosować go do aktualnych kosztów prowadzenia jednostek oświatowych i wyeliminować zjawisko obchodzenia ustawy przez uspołecznianie szkół w mniejszych gminach. Istotne wydaje się również zapewnienie miastom na prawach powiatu nowych źródeł dochodu (część dochodów z VAT) lub też zwiększenie ich udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. Zmiany te ze względu na funkcje, jakie pełnią miasta na prawach powiatu, wydają się konieczne, by zapewnić im większe możliwości rozwoju.

Zakres zmian zawartych w tym scenariuszu można również poszerzyć o utworzenie związków międzygminnych w granicach obecnie funkcjonujących powiatów. Taki związek przyjmowałby, podobnie jak w przypadku mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych, formułę stowarzyszenia gmin i powiatu wchodzącego w jego skład, ale z osobnym budżetem i organem przedstawicielskim. Funkcję koordynującą działania związku mógłby przyjąć starosta powiatu. Budżet stanowiłby równowartość premii za połączenie się gmin, tj. minimum 5 p.p. udziału w podatku PIT, liczonego łącznie dla wszystkich gmin i powiatu zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym. Organ przedstawicielski – na wzór francuskich związków międzygminnych – złożony byłby z delegowanych przedstawicieli gmin i powiatu, co nie wiązałoby się z koniecznością organizacji wyborów i gwarantowało równomierną reprezentację wszystkich jednostek. Do zadań związku należałoby koordynowanie działań w obszarach wykraczających poza granice administracyjne gmin, tj. ochrony środowiska i przyrody, w tym gospodarki komunalnej i gospodarowania odpadami oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej; transportu zbiorowego i dróg publicznych; promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony zabytków oraz opieki nad zabytkami. W tym celu związek mógłby tworzyć spółki komunalne (na wzór angielskich *special purpose authority*) do realizacji zadań we wspomnianych obszarach. Akcjonariuszami spółek byłyby wchodzące w skład związku gminy i powiat. Zaletą takiego rozwiązania jest większe upodmiotowienie samorządu powiatowego przez nadanie mu kluczowej roli, lepsza koordynacja działań, wymuszona współpraca pomiędzy poszczególnymi gminami i powiatem w zakresie przedsięwzięć kluczowych i pozyskiwania funduszy unijnych oraz efektywność prowadzonych interwencji publicznych. Zasadniczą wadą jest natomiast wzrost wydatków budżetu centralnego z tytułu zwiększonego udziału gmin i powiatów w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Scenariusz II. Upodmiotowienie powiatów

W scenariuszu drugim, prócz zmian zmierzających do zmniejszenia liczby gmin, proponuje się przeniesienie części zadań i kompetencji podstawowej jednostki terytorialnej na szczebel powiatowy. Zwiększenie roli samorządu powia-

towego w polityce kształtowania ładu przestrzennego oraz nadanie mu nowych funkcji w zakresie rozwoju lokalnego i obszarów funkcjonalnych wiązałyby się z koniecznością zwiększenia nakładów na ten cel. Zaletą takiego rozwiązania jest zwiększenie podmiotowości i znaczenia samorządów powiatowych, określenie podmiotu odpowiedzialnego za planowanie strategiczne na obszarze danego powiatu (w tym tworzenie lokalnych strategii innowacji) oraz koncentracja kompetencji w zakresie planowania przestrzennego w jednym miejscu. Zasadniczą wadą są wzrost kosztów oraz recentralizacja kompetencji w ramach struktur lokalnych. Rozwiązanie to nie zawiera elementu wymuszającego kooperację gmin wchodzących w skład powiatu.

Rozszerzeniem zmian zawartych w scenariuszu drugim jest także propozycja ograniczenia liczby powiatów ziemskich, np. do liczby równej liczbie podregionów według Klasyfikacji NUTS 3 (podregiony). Nowym powiatom przekazano by aktualne kompetencje powiatowe, a także przypisano by im nową rolę w zakresie programowania i koordynacji polityki rozwoju, w tym przygotowywania projektów współfinansowanych z programów unijnych. Osobną kategorię stanowiłyby metropolie (postulat ich utworzenia w większych miastach wojewódzkich: Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu i Trójmieście) oraz obecne miasta na prawach powiatu. Zasadą byłoby też, że główna siedziba nowo utworzonego powiatu nie mogłaby znajdować się w granicach administracyjnych głównych miast, a obecnie funkcjonujące starostwa stałyby się automatycznie wydziałami zamiejscowymi nowej jednostki. Takie rozwiązanie nie spowodowałoby pogorszenia dostępności administracji dla obywatela. Możliwe byłoby też utworzenie na bazie obecnie funkcjonujących powiatów – obligatoryjnych związków międzygminnych (podobnie jak w scenariuszu pierwszym, z kluczową rolą gminy będącej siedzibą dzisiejszych powiatów).

Zasadniczą zaletą takiego rozwiązania są oszczędności wynikające ze zmniejszenia kosztów administracyjnych, lepsza koordynacja zadań z zakresu planowania przestrzennego i rozwoju lokalnego oraz upodmiotowienie zdefiniowanych w dokumentach strategicznych obszarów funkcjonalnych. Wadą takiego rozwiązania jest możliwy opór społeczny wywołany utratą statusu miasta powiatowego przez niektóre gminy i recentralizacja części kompetencji.

Scenariusz III. Likwidacja powiatów

Scenariusz trzeci zakłada całkowitą likwidację szczebla powiatowego i podział kompetencji szczebla pośredniego pomiędzy administrację gminną i wojewódzką – zgodnie z sugestiami respondentów zawartymi w opracowaniu wyników badania ankietowego. Samorządy gminne miałyby zatem odpowiadać za edukację publiczną na szczeblu ponadpodstawowym, obszar geodezji kartografii i katastru, administrację architektoniczno-budowlaną, ochronę praw konsumenta, lokalny

transport zbiorowy i drogi publiczne¹. Samorząd wojewódzki przejąłby natomiast obecne kompetencje powiatów w zakresie ochrony zdrowia (szpitale powiatowe), przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, kultury i ochrony zabytków, gospodarki wodnej czy ochrony przeciwpowodziowej. Zasadniczą zaletą takiego rozwiązania jest zmniejszenie kosztów administracji publicznej o koszty administracyjne związane z funkcjonowaniem szczebla pośredniego (18% wydatków bieżących obecnych powiatów), wadą jest natomiast możliwy opór społeczny związany z likwidacją drugiego szczebla administracji samorządowej oraz recentralizacja części zadań na szczeblu wojewódzkim.

Scenariusz ten mógłby zostać uzupełniony o utworzenie obligatoryjnych związków międzygminnych z siedzibą w dotychczasowych stolicach powiatów. Część kompetencji, które przed 1998 r. przynależały gminom (takich jak wydawanie pozwoleń na budowę, rejestracja pojazdów, wydawanie praw jazdy), z mocy prawa powróciłyby do gmin. Pozostałe kompetencje, których realizacja lub oddziaływanie wykraczają poza granice administracyjne jednej gminy (tj. ochrona zdrowia, gospodarka wodna, ochrona środowiska, gospodarka odpadami, transport zbiorowy i drogi publiczne, rynek pracy i rozwój lokalny), przypadłyby związkowi międzygminnemu z osobnym budżetem i organem przedstawicielskim. W skład takiego organu wchodziłoby przedstawicieli gmin – składowych związku (po dwóch z każdej gminy reprezentujących władzę wykonawczą i uchwałodawczą) z kluczową rolą gmin będących dzisiaj stolicami powiatów. Przewodnictwo w takim organie mogłoby być rotacyjne, a źródłem finansowania obecne dochody powiatów z tytułu podatku PIT i w zależności od przekazanych kompetencji – składka proporcjonalna do powierzchni, liczby ludności i dochodów własnych gminy².

Zaletą takiego rozwiązania są oszczędności z tytułu likwidacji szczebla pośredniego, lepsza koordynacja działań na obszarze dzisiejszych powiatów, a ponadto wskazanie odpowiedzialnych jednostek za programowanie rozwoju lokalnego i przeciwdziałanie bezrobociu. Zasadniczą wadą takiego rozwiązania jest nadal stosunkowo duże rozproszenie kompetencji, skomplikowana struktura i nieuwzględnienie istniejących obszarów funkcjonalnych zgodnie z podziałem województwa na subregiony (podregiony).

Scenariusz IV. Wzmocnienie współpracy

Scenariusz czwarty zakłada najdalej idące zmiany, tj. likwidację powiatów ziemskich w ich obecnym kształcie oraz zastąpienie ich obligatoryjnymi związkami międzygminnymi zgodnie z podziałem na podregiony według klasyfikacji

¹ Część obecnych dróg powiatowych zostałaby przemianowanych na drogi gminne, natomiast ważniejsze przeszłyby w zarząd województwa.

² Zasady działania takich związków można byłoby oprzeć na rozwiązaniach przyjętych w ustawie o utworzeniu metropolii w województwie śląskim.

NUTS 3 (rys. 11.1), przy jednoczesnym przekazaniu części kompetencji gminom, jak w scenariuszu trzecim. Co więcej, scenariusz ten zakłada również wprowadzenie – jak to miało być w przypadku Francji – nowej kategorii tzw. radnych terytorialnych, którzy wybierani byłiby w gminach i pełniliby jednocześnie funkcje radnego sejmiku wojewódzkiego i radnego w nowym organie przedstawicielskim związku międzygminnego na poziomie subregionu. Dodatkowym zadaniem każdego z nowo utworzonych związków byłoby prowadzenie centrum społeczeństwa obywatelskiego i wolontariatu. Zadaniem takiego centrum byłaby wzorowana na Szwecji współpraca z tzw. trzecim sektorem – samorządy zapewniałyby warunki (w tym lokale) niezbędne do prawidłowego rozwoju organizacji pozarządowych oraz lokalnych grup działania.



Rys. 11.1. Podział administracyjny Polski zgodnie z klasyfikacją NUTS 3

Źródło: www.ec.europa.eu/eurostat (data dostępu: 12.06.2019).

Scenariusz ten przewiduje również powstanie drugiej izby sejmiku województwa złożonej ze wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Swoiste zgromadzenie ogólne władzy wykonawczej z obszaru Małopolski miałyby za zadanie zatwierdzanie wojewódzkich programów i strategii. Taka formuła odpowiada idei propagowania współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz zapewnia jego lepszą reprezentację we władzach regionu. Zasadniczą wadą takiego rozwiązania jest wysoki stopień skomplikowania przyjętych rozwiązań i konieczność zasadniczych zmian prawnych.

O tym, że reforma samorządowa w Polsce jest potrzebna, świadczą też liczne opracowania naukowe, raporty przygotowane na zlecenie rządu, organizacji samorządowych, organizacji pozarządowych czy eksperckich. Swoistego podsumowania toczącej się dyskusji dokonał P. Michalski³. W tym miejscu przytoczono tylko te jego postulaty, które uznano za ważne, a które nie pojawiły się we wcześniejszych rozważaniach:

1) ograniczenie nadmiernej dominacji władzy wykonawczej względem władzy uchwałodawczej, której efektem jest brak współpracy organów samorządowych, szczególnie w sytuacji, w której wójt, burmistrz, prezydent i większość w radzie nie pochodzą z tych samych obozów politycznych. Pomimo zmian ustawowych dających większe uprawnienia (zwierzchnictwo służbowe) przewodniczącemu rady nadal niejasne pozostaje, czy kierowany przez wójta, burmistrza lub prezydenta urząd ma stanowić również zaplecze dla organu uchwałodawczego⁴;

2) utworzenie sieci krajowych metropolii, ale także upowszechnienie współpracy pomiędzy JST w ramach obszarów funkcjonalnych i podregionów;

3) wzmocnienie systemu rzeczywistych, a nie fasadowych konsultacji społecznych, co bardzo często utrudnia właściwą społeczną partycypację w podejmowaniu kluczowych decyzji, jak również negatywnie wpływa na ich społeczną kontrolę;

4) rozwój krajowego, interoperacyjnego i uniwersalnego systemu e-administracji, w tym całkowita zmiana obecnie funkcjonujących Biuletynów Informacji Publicznej, które w przeważającej większości są нефunkcjonalne i utrudniają obywatelowi dostęp do informacji publicznej;

5) przekształcenie straży miejskiej w jednostkę policji, zgodnie z pierwotnymi założeniami tzw. policji miejskiej/gminnej współfinansowanej z budżetów JST;

6) wzmocnienie roli i podmiotowości samorządów w relacjach z rządem, tj. powrót do pomysłu usamorządowania drugiej izby parlamentu (Senatu);

³ R. Gawłowski, P. Michalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2019, s. 369–411.

⁴ D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia ws. ustawy z dnia 11 stycznia 2018 o zmianie ustawy w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018, www.batory.org.pl (data dostępu: 11.02.2019).

7) wzmocnienie roli samorządu województwa szczególnie po 2027 r., kiedy dostęp do unijnych funduszy może być ograniczony (w województwach, w których PKB przekroczy 75% średniej dla UE-27).

Często pojawiają się jednak propozycje, które mogą wyrządzić więcej szkody niż pożytku. Do tego typu propozycji należałoby zaliczyć:

- 1) ograniczenia w zakresie maksymalnej liczby kadencji dla radnych;
- 2) wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w większych gminach;
- 3) bezpośrednie wybory starostów lub marszałków województw;
- 4) usamorządowienie podatków, w tym lokalny PIT, który wprowadzałby niepotrzebną konkurencję podatkową. Samorządy już dziś mają problem z podnoszeniem opłat i danin lokalnych, gdyż decyzje tego typu bardzo często są niepopularne i nie wykorzystują limitów określanych przez Ministerstwo Finansów.

Zakończenie

Głównym celem monografii była analiza doświadczeń zarówno polskich, jak i europejskich w zakresie budowy samorządu terytorialnego. W pracy zidentyfikowano struktury organizacji terytorialnej, ich ewolucję i stopień decentralizacji w trzech wybranych krajach Unii Europejskiej, a także zaproponowano zmiany w organizacji terytorialnej Polski. Dokonano swobodnego podsumowania doświadczeń 30 lat samorządności terytorialnej w Polsce, przedstawiono uwarunkowania organizacyjne i funkcjonalne, w tym dysfunkcje i ograniczenia, z jakimi spotykają się jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Dodatkowo uzupełniono rozważania o kontekst międzynarodowy, co miało na celu pokazanie uwarunkowań i aktualnych tendencji w reformowaniu organizacji terytorialnych w innych państwach. Na tym tle Polska jawi się jako jedyny kraj, który w ostatnich 20 latach nie przeprowadził żadnej znaczącej reformy organizacji terytorialnej. Stąd zamierzeniem Autora było włączenie się w dyskusję nad „trzecią falą decentralizacji” w Polsce i zgłoszenie postulatu zasadniczych zmian organizacji terytorialnej kraju.

W pracy wykazano, że samorządność terytorialna w swej istocie jest zdolnością, zarówno organizacyjną, jak i finansową, do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Zaspokajanie tych potrzeb odbywa się z wykorzystaniem atrybutów władzy publicznej, której samorząd jest elementem. Posiada jednak w stosunku do administracji centralnej określony prawem stopień samodzielności i odpowiedzialności za własne działania. Jest z jednej strony integralną częścią państwa i niezbędnym elementem ustrojowym demokracji, z drugiej jednak odpowiada za więzi międzyludzkie będące spoiwem danej społeczności.

Podobnie jak w innych krajach, tak i w Polsce najważniejszą rolę odgrywa gmina jako podstawowa jednostka terytorialna posiadająca największy zakres kompetencji. Kompetencje przypisane powiatom mają natomiast charakter uzupełniający, czasem nawet sztuczny. Z kolei utworzenie województw samorządowych było konsekwencją wzrastającego znaczenia regionalnego poziomu organizacji terytorialnej w państwach Europy Zachodniej. W niniejszej monografii założono, że aktualna, trójszczeblowa struktura władz samorządowych w Polsce jest nie tylko bardzo kosztowna, ale również niefunkcjonalna, prowadzi do marnotraw-

stwa środków publicznych. Dotyczy to – zdaniem Autora – w szczególności istnienia dużej liczby małych powiatów, co w świetle przytoczonych argumentów jest nieuzasadnione.

Zauważono także, że proces integracji europejskiej wywarł i wciąż wywiera znaczący wpływ na samorządy lokalne i regionalne oraz na strukturę i charakter organizacji terytorialnej krajów UE. Jak dotąd nie wykształcił się jednak europejski model organizacji terytorialnej, w Europie występuje wciąż zjawisko koegzystencji bardzo różnych systemów organizacji administracji regionalnej i lokalnej o różnym poziomie decentralizacji.

Ponadto w monografii zaproponowano scenariusze zmian, które w kolejnych etapach reform decentralizacyjnych w Polsce mogłyby zostać wzięte pod uwagę i stanowić ewentualny punkt wyjścia do dalszych prac nad korektą organizacji terytorialnej państwa. Ponadto wskazano te elementy, które w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego stanowią istotną barierę rozwojową i prowadzą do narastających dysfunkcji organizacyjnych i funkcjonalnych. Zawarty w monografii postulat przygotowania nowej reformy samorządowej, dalszej decentralizacji finansów publicznych i zwiększenia kompetencji samorządów terytorialnych stoi dziś w sprzeczności z tendencjami centralistycznymi. Niemniej jednak może stanowić punkt wyjścia do dyskusji nad kształtem ustroju samorządu terytorialnego w Polsce i poziomem decentralizacji. Trzydziesta rocznica przywrócenia gminom ich samorządowego charakteru i dwudziesta reformy Jerzego Buzka wydaje się idealną okazją do przyspieszenia debaty na ten temat.

W ciągu minionych 30 lat nie wykształcił się ani ostateczny, ani właściwy model organizacji państwa. Wciąż niejasne i zmienne są kryteria podziału zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową, część kompetencji dubluje się w ramach samej organizacji samorządowej. Nie dokonano także niezbędnych przekształceń administracji centralnej, która kontynuuje model państwa scentralizowanego. Koncepcja państwa terytorialnego wciąż ustępuje koncepcji państwa resortowego, dlatego w pracy przytoczono wiele argumentów na poparcie tezy, że warto rozpocząć w Polsce debatę nad kolejnym etapem decentralizacji, której założeniem nie będą jedynie kosmetyczne korekty, lecz dogłębne przepracowanie doświadczeń systemu samorządu terytorialnego w Polsce.

Przemyślenia wymagają takie propozycje, jak: ograniczenie liczby powiatów lub całkowita ich likwidacja, zmniejszenie liczby gmin (np. przez likwidację gmin obwarzankowych), wprowadzenie skutecznych zachęt do dobrowolnego łączenia się JST, upowszechnianie kultury współpracy JST (system zachęt dochodowych), wprowadzenie możliwości powoływania przez radę gminy zarządów gmin i miast na prawach powiatu (tj. zastępców wójtów, burmistrzów i prezydentów), przeniesienie części kompetencji dzisiejszych powiatów do gmin i województw, przeniesienie części kompetencji wojewodów do jednostek samorządu terytorialnego, stworzenie na poziomie ponadgminnym obligatoryjnych związków międzygmin-

nych w zakresie planowania rozwoju (w subregionach), komunikacji, gospodarki odpadami, planowania przestrzennego itp., utrzymanie kontroli poziomu zadłużenia w sektorze samorządowym, zwiększenie udziału JST w dochodach z podatków PIT i CIT, udział JST w dochodach z podatku VAT i in.

Załącznik

Metodologia przeprowadzonego badania

Badanie ankietowe z użyciem standaryzowanego wywiadu swobodnego przeprowadzono w latach 2013–2015 wśród osób pełniących najwyższe funkcje we władzach samorządowych województwa małopolskiego. Byli to: marszałek województwa, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie i ich zastępcy, skarbnicy i sekretarze gminni, powiatowi i miejscy. Wybór wymienionej grupy podyktowany był tym, że władze jednostek samorządu terytorialnego w sposób praktyczny mierzą się na co dzień z wyzwaniami związanymi z obecną organizacją terytorialną w Polsce. Z tego względu pominięto przedstawicieli organu uchwałodawczego. Na szczeblu gminnym w celu uzyskania lepszej reprezentatywności uzyskanych wyników dokonano podziału na gminy, w których znajduje się siedziba powiatu (22), oraz pozostałe, dla których wylosowano reprezentatywną grupę gmin, uwzględniając takie kryteria, jak: liczba ludności, poziom dochodów i przynależność do określonego powiatu. Ostatecznie z grupy 19 powiatów uzyskano wypełnione kwestionariusze ankietowe z 17 jednostek, co stanowiło 89,5%; z grupy 22 gmin, w których znajduje się siedziba powiatu, uzyskano 17 wypełnionych kwestionariuszy ankietowych, co stanowiło 77,2%; z grupy wylosowanych 82 gmin, w których nie ma siedziby powiatu, uzyskano 54 wypełnione kwestionariusze ankietowe, co stanowiło 65,9%. Uzyskaną zwrótnie liczbę kwestionariuszy ankietowych uznano za wystarczającą do przeprowadzenia analizy z zastosowaniem zaproponowanych metod. W badaniu wzięli udział: marszałek województwa, 28 wójtów, burmistrzów, starostów lub prezydentów miast, 17 ich zastępców, 37 skarbników lub sekretarzy oraz 6 innych pracowników urzędu.

Statystyka ankiet

1. Gminy

Liczba gmin (bez siedziby powiatu)	163
Liczba gmin wylosowanych (próba)	82
Liczba ankiet	54
%	65,90%

2. Gminy powiatowe

Liczba miast (gmin), w których mieści się siedziba powiatu (w tym miasta na prawach powiatu)	22
Liczba ankiet	17
%	77,20%

3. Samorządy powiatowe

Liczba powiatów ogółem w województwie	19
Liczba ankiet	17
%	89,50%

4. Samorząd wojewódzki: 1; wskaźnik: 100%.

Literatura

- Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Alta2, Wrocław 2002.
- Ascani A., Crescenzi R., Iammarino S., *Regional Economic Development: A Review*, WP1/03 Search Working Papers, January 2012, www.ub.edu (data dostępu: 21.07.2018).
- Baker S., Eckerberg K., *Governance for Sustainable Development in Sweden: The Experience of the Local Investment Programme*, „Local Environment” 2007, vol. 12, nr 4.
- Banaszak B., *Local Government in Poland: Towards Consolidation?* (w:) *Local Government in Europe. The “Fourth Level” in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013.
- Biga B., *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii* (w:) *Sprawne państwo – reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, red. S. Mazur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP, Kraków 2015.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP, t. 1, Kraków 2013, www.msap.uek.krakow.pl (data dostępu: 6.02.2019).
- Booth P., *Planning and the Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France*, „European Planning Studies” 2009, vol. 17, nr 5.
- Burnewicz J., *Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych*, Ekspertyza sporządzona na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, czerwiec 2010, www.mir.gov.pl (data dostępu: 18.08.2016).
- Bywalec G., *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 11–12(255–256).
- The Central-Local Concordat*, www.nationalarchives.gov.uk (data dostępu: 11.08.2018).
- Ceran T.S., *Thatcheryzm jako doktryna społeczno-polityczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Chądzyński J., *Środowiska przedsiębiorczości* (w:) J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2011.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.

- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., *Dochody gmin z podatków i opłat*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Cole A., *The French State and Its Territorial Challenges*, „Public Administration” 2012, vol. 90, nr 2.
- Couzigou I., *Territorial Decentralization in France: Towards Autonomy and Democracy* (w:) *Local Government in Europe. The “Fourth Level” in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013.
- Decentralisation at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis*, CEMR, October 2013, www.cemr.europa.eu (data dostępu: 23.02.2018).
- Decentralization: A Sampling of Definitions*, UNDP Working Paper, October 1999, www.web.undp.org (data dostępu: 3.08.2018).
- Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*, UNDP, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, 1997, www.web.undp.org (data dostępu: 3.08.2018).
- Devolution in England: The Case for Local Government. First Report of Session 2014-15*, CLGC, House of Commons 503, 9 July 2014, www.publications.parliament.uk (data dostępu: 23.07.2018).
- Danielczuk M., *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych: Francja* (w:) *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bak, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, <http://www.dobrerzadzenie.iped.pl/pliki/szwecja.pdf> (data dostępu: 11.08.2018).
- Dercz M., *Samorządowy model systemu ochrony zdrowia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, www.isp.org.pl (data dostępu: 17.08.2018).
- Diaz-Serrano L., Rodriguez-Pose A., *Decentralization, Subjective Well-Being, and the Perception of Institutions*, „KYKLOS” 2012, vol. 65, nr 2.
- Dolnicki B., *Koncepcja województwa samorządowego* (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze, Kraków 1999.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 3, Zakamycze, Kraków 2006.
- Domański B., *Kapitał zagraniczny w przemyśle Polski. Prawidłowość rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków 2001.
- Dupuy F., Thoenig J.C., *L'administration en miettes*, Fayard, Paris 1985.
- Dziemianowicz W., *Rola władz samorządowych w stymulowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych* (w:) *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, red. Z. Olesiński, PWE, Warszawa 1998.
- The Economy Report on Swedish Municipal and County Council Finance – 2014*, SALAR, www.skl.se (data dostępu: 10.08.2018).
- Encyklopedia powszechna*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
- France – Structural Reforms: Impact on Growth and Options for the Future*, OECD, 2014, www.oecd.org/publishing (data dostępu: 11.08.2018).

- Gaczek W.M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003.
- Gawłowski R., Michalski P., Makowski K., *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2019.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Gilowska Z., *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego* (w:) *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, red. G. Gorzelak, Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowicki B., Sobczak K., *Kierunki polityki regionalnej Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1998, nr 24(57).
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Gorzelak G., *Reforma organizacji terytorialnej kraju: geneza, założenia, uzasadnienie* (w:) *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, red. G. Gorzelak, Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.
- Grosse T.G., *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej* (w:) *Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Guderjan M., *Local Government and European Integration – beyond Europeanisation?*, „Political Perspectives” 2012, vol. 6(1).
- Guziejewska B., *Iluzje fiskalne w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych* (w:) *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009.
- Häggroth S., Kronvall K., Riberdahl C., Rudebeck K., *Swedish Local Government. Traditions and Reforms*, The Swedish Institute, Stockholm 2000.
- Hanes N., Wikström M., *Does the Local Government Structure Affect Population and Income Growth? An Empirical Analysis of the 1952 Municipal Reform in Sweden*, „Regional Studies” 2008, vol. 42, nr 4.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
- Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mączyński M., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Surówka K., Szymczak R., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP, t. 2, Kraków 2014, www.msap.uek.krakow.pl (data dostępu: 6.02.2019).
- Helnarska K.H., *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Hesse J.J., Sharpe L.J., *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations* (w:) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, red. J.J. Hesse, Nomos Verlags-gesellschaft, Baden-Baden 1991.
- Hintze O., *Staat und Verfassung, gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1962.

- Hope N., Wanduragala N., *New Model Mayors: Democracy, Devolution and Direction*, New Local Government Network, London 2010.
- The Implementation of the Integrated Territorial Investments (ITIs) by Member States*, CEMR, October 2015, www.ccre.org (data dostępu: 14.08.2018).
- Investing in Europe's Future. Fifth Report on Economic Social and Territorial Cohesion*, European Commission, Luxembourg, November 2010, www.ec.europa.eu (data dostępu: 23.04.2018).
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Jamete S., *Meeting the Challenges of Decentralization in France*, OECD Economic Department Working Papers, ECO/WKP(2007)31, August 2007, www.ebscohost.com (data dostępu: 6.08.2018).
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo LEX, Warszawa 2012.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- John P., *The Europeanization of Sub-national Governance*, „Urban Studies” 2000, vol. 37, nr 5.
- Kańduła S., *Sprzedaż majątku jako źródło finansowania działalności jednostki samorządu terytorialnego* (w:) *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009.
- Kardas M., Kucharska C., *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej” 2011, R. III.
- Karwińska A., *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kieres L., *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. LXVIII, z. 2.
- Kieżun W., *Powiaty – fikcja samorządności*, „Rzeczpospolita” z 5 listopada 2001 r.
- Kleer J., *Samorząd lokalny jako dobro publiczne. Przypadek Polski* (w:) *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2009.
- Kogut-Jaworska M., *Modele interwencjonizmu lokalnego oparte na zasobach majątkowych gminy* (w:) *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009.
- Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. G. Gorzelak, B. Jałowicki, „EUROREG. Studia Lokalne i Regionalne” 1998, nr 25(58).
- Konstytucja Królestwa Szwecji, wyd. 2 zm. i uaktualnione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, www.libr.sejm.gov.pl (data dostępu: 12.04.2018).
- Konstytucja Republiki Francuskiej, www.libr.sejm.gov.pl (data dostępu: 8.08.2018).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U nr 78, poz. 483.
- Kopczewska K., *Współpraca samorządów jako ostatnia deska ratunku* (w:) *Samorząd lokalny od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2009.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.

- Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSE w Bochni” 2004, nr 2.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kossowski J., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Nakładem Związku Powiatów Rzeczypospolitej, Biblioteka Polska, Warszawa 1932.
- Krótki przewodnik po rynku francuskim. Wybrane aspekty podatkowe i prawne*, PAIZ, Warszawa, lipiec 2012.
- Kudłacz T., *Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych (w:) Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Kuhlmann S., *Reforming Local Public Services. Trends and Effects in Germany and France*, „Public Management Review” 2008, vol. 10, nr 5.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009 nr 12, http://www.dzp.pl/files/Art/st_12_2009.pdf (data dostępu: 14.08.2018).
- Kwaśny J., *Decentralizacja finansów publicznych w kontekście kryzysu finansowego (w:) Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Irenie Pietrzyk*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Kwaśny J., *Impact of the Economic Slowdown on the Level of Fiscalism of Powiat (District) Cities of the Małopolskie Voivodeship (w:) Global and Regional Implications of the Euro Area Crisis*, red. E. Molendowski, P. Stanek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Kwaśny J., *Samorząd terytorialny w Polsce jako uczestnik życia gospodarczego (w:) Ekonomia rynków międzynarodowych*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
- Lidström A., *Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden*, „Scandinavian Political Studies” 2008, vol. 31, nr 4.
- Ling T., *Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*, „Public Administration” 2002, vol. 80, nr 4.
- Lipska-Sondecka A., *Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich*, „e-Politikon” 2012, nr 1.
- Local and Regional Governments in Europe*, CEMR, 2016, www.ccre.org (data dostępu: 10.08.2018).
- Local Government Financial Statistics England No. 23*, DCLG, London, May 2013.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, Version consolidée au 29 janvier 2014, www.legifrance.gouv.fr (data dostępu: 9.08.2018).
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Lugan J.C., *The New Face of Local Government in France*, Institute for Social Research, Melbourne 2001.

- Marlin S., Hartley J., *Best Value for All? An Empirical Analysis of Local Government's Capacity to Implement Best Value Principles*, „Public Management” 2000, vol. 2, nr 1.
- Martinez-Vázquez J., McNab R., *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, „World Development” 2003, vol. 31, nr 9.
- Minis H., Rondinell D., *Promoting Economic Development and Employment Generation through Decentralization in Senegal*, USAID Working Paper, 1989.
- Montin S., *Between Fragmentation and Co-ordination. The Changing Role of Local Government in Sweden*, „Public Management” 2000, vol. 2, nr 1.
- Morgan K., *The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation*, „Regional Studies” 2002, vol. 36, nr 7.
- A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, COM (2004) 107, European Commission, Luxembourg, February 2004, www.ec.europa.eu (data dostępu: 23.04.2018).
- Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu terytorialnego (w:) Podstawy wolności zrzeszania się oraz zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło i in., Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Przemyślu, Rzeszów–Przemyśl 2013.
- Niewiadomski Z. i in., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.
- Nowacka E.J., *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4(16).
- Oates W.E., *Estimating the Demand for Public Goods: The Collective Choice and Contingent Valuation Approaches (w:) The Contingent Valuation of Environmental Resources*, red. D. Bjornstad, J. Kahn, Edward Elgar, Cheltenham 1996.
- Olsen J.P., *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 5.
- Owsiak K., *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Page E.C., *The Political Origins of Self-Government and Bureaucracy: Otto Hintze's Conceptual Map of Europe*, „Political Studies” 1990, vol. 38, nr 1.
- Page E.C., Goldsmith M., *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*, Sage, London 1987.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paryż 1926.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Pawłowska D., *Działalność JST w zakresie telekomunikacji*, „Wspólnota” 2010, nr 49.
- Persson V., *Local Government in Sweden: Flexibility and Independence in a Unitary State (w:) Local Government in Europe. The "Fourth Level" in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013.
- Page E.C., *The Political Origins of Self-Government and Bureaucracy: Otto Hintze's Conceptual Map of Europe*, „Political Studies” 1990, vol. 38, nr 1.

- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Pietrzyk I., *Dylematy decentralizacji w świetle teorii publicznej gospodarki lokalnej* (w:) *Problemy gospodarki regionalnej. Księga jubileuszowa dla uczczenia 70. rocznicy urodzin prof. Antoniego Fajferka*, red. Z. Szymła, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1997.
- Pietrzyk I., *Implikacje kryzysu światowego dla społeczności terytorialnych* (w:) *Natura i różnorodność przebiegu światowego kryzysu gospodarczego*, red. S. Miklaszewski, J. Garlińska-Bielawska, J. Pera, Difin, Warszawa 2011.
- Pietrzyk I., *Organizacja terytorialna i system polityki regionalnej w wybranych państwach członkowskich UE* (w:) *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Pietrzyk I., *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, Studia KPZK PAN, t. XCIX, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997,
- Popescu-Ljungholm D., *The Swedish Notion of the Local Welfer State*, „Economics Management and Financial Markets” 2014, vol. 9(1).
- Prud'homme R., *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper nr 1252, World Bank, Washington 1994.
- Radzik-Maruszak K., *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*, „Wspólnota” 1999, nr 4.
- Regulski J., *Samorząd a model państwa*, „INFOS” 2010, nr 10(80), www.orka.sejm.gov.pl (data dostępu: 12.04.2018).
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Revenue, Expenditure and Financing, 2015-16 Final Outturn, Statistic Release*, DCLG, May 2016.
- Rodriguez-Pose A., Ezcurra R., *Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-country Analysis*, „Journal of Economic Geography” 2010, vol. 10, nr 5.
- Rodriguez-Pose A., Gill N., *On the “Economic Dividend” of Devolution*, „Regional Studies” 2005, vol. 39, nr 4.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego, Dz.U. poz. 853.
- Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Saar M.A., *Jak samorzędy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Naukowe CeDeWu, Warszawa 2011.

- Sadowska E., *Brytyjski samorząd lokalny po 1945 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.
- Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura* (w:) *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013.
- Schneider A., *Decentralization: Conceptualization and Measurement*, „Studies in Comparative International Development” 2003, vol. 38, nr 3.
- Sekuła A., *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989* (w:) *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, red. K. Gomółka, PWSZ w Elblągu, Elbląg 2007.
- Sienkiewicz M.W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
- Somanathan E., *Empowering Local Government: Lessons from Europe*, „Economic and Political Weekly” 2001, vol. 36, nr 41.
- Stec M., *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu, województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku* (w:) *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Reforma Administracji Publicznej. Materiały Szkoleniowe, z. 2*, Warszawa 1998.
- Subnational Public Finance in the European Union*, CEMR, DEXIA, Summer 2012, www.eetaa.gr (data dostępu: 5.08.2018).
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowoschodniej – próba generalizacji*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2002, nr 4(10).
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Szczerski K., *Trzecia fala decentralizacji? (w:) 10 lat reformy samorządowej w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, red. J. Lewicki, J. Olech, Instytut Multimedialny, Kraków 2010.
- Szcześniak A., *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych: Szwecja* (w:) *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bak, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, <http://www.dobrerzadzenie.iped.pl/pliki/szwecja.pdf> (data dostępu: 11.08.2018).
- Sztando A., *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną* (w:) *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Sztando A., *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2000, nr 1(1).
- Sześciło D., *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia ws. ustawy z dnia 11 stycznia 2018 o zmianie ustawy w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*

- (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym), Fundacja Batorego, Warszawa 2018, www.batory.org.pl (data dostępu: 11.02.2019).
- Śmiechowicz J., *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2011.
- Tiebout C.M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, nr 64.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
- Uchwała nr XXX/374/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 4 grudnia 2013 r., www.big.ug.polkowice.pl (data dostępu: 13.02.2018).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. nr 95, poz. 425, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. nr 89, poz. 414, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. nr 71, poz. 733, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. nr 50, poz. 331, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. poz. 1890.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. poz. 730.
- Varney M., *Local Government in England: Localism Delivered? (w:) Local Government in Europe. The "Fourth Level" in the EU Multi-layered System of Governance*, red. C. Panara, M. Varney, Routledge, London–New York 2013.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.
- Wojtyna A., *Decentralizacja finansów publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 7–8.
- Yuliani E.L., *Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean?*, Interlaken Workshop on Decentralization, 27-30 April 2004, Interlaken, Switzerland, www.cifor.org (data dostępu: 12.07.2018).
- Zadłużenie sektora finansów publicznych III kw./2018. Biuletyn kwartalny*, Ministerstwo Finansów, www.gov.pl (data dostępu: 9.02.2019).

Spis tabel

1.1. Czynniki konstytuujące samorząd lokalny jako dobro publiczne.....	17
3.1. Charakterystyka państw unitarnych, federalnych i regionalnych.....	31
3.2. Podział terytorialny w krajach członkowskich UE	33
3.3. Liczba mieszkańców przypadająca na jednostkę terytorialną w krajach UE	34
4.1. Podział kompetencji samorządowych we Francji.....	52
5.1. Przychody i wydatki samorządów w Szwecji w latach 2017–2018 (w mld SEK)	61
6.1. Zakres usług świadczonych na poziomie lokalnym w Anglii.....	70
6.2. Podział kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego w Anglii	71
7.1. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu organizacji terytorialnej (% udzielonych odpowiedzi).....	88
7.2. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu wyborów samorządowych.....	90
8.1. Podział kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	95
8.2. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu podziału kompetencji	103
9.1. Podatki i opłaty lokalne stanowiące dochody własne gmin.....	109
9.2. Rodzaje dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami JST ...	112
9.3. Zestawienie odpowiedzi małopolskich samorządowców na pytania z zakresu finansów	117
10.1. Instrumenty interwencjonizmu samorządowego.....	122
10.2. Działania gmin, które sprzyjały wyborowi danej lokalizacji przez inwestora zagranicznego	123
11.1. Zatrudnienie w administracji samorządowej w Polsce w latach 2000–2017 (w tys.)	129
11.2. Wydajność pracowników samorządowych w Polsce w latach 2010–2017.....	130
11.3. Przeciętny udział wydatków na administrację w wydatkach samorządów ogółem i inwestycyjnych w latach 2010–2017 w Polsce	130

Spis rysunków

3.1. Dochody z tytułu podatków lokalnych w krajach UE w 2011 r. (jako % PKB) ...	36
3.2. Zasięg reform decentralizacyjnych w Europie w 2013 r.	40
4.1. Regiony we Francji po reformie z 2015 r.	46
6.1. Źródła przychodów samorządów lokalnych w 2016 r. w Anglii	73
7.1. Ocena organizacji terytorialnej według małopolskich samorządowców	85
7.2. Ocena liczby województw według małopolskich samorządowców	85
7.3. Ocena liczby powiatów według małopolskich samorządowców	86
7.4. Optymalna liczba powiatów w Polsce według małopolskich samorządowców	87
8.1. Ocena podziału kompetencji samorządowych w Polsce według małopolskich samorządowców	101
9.1. Udział jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych PIT i CIT w Polsce	109
9.2. Dług publiczny w Polsce z podziałem na podsektory w latach 2001–2018....	113
9.3. Ocena poziomu decentralizacji finansów publicznych według małopolskich samorządowców	115
9.4. Ocena poziomu dochodów gmin/powiatów w stosunku do wykonywanych zadań według małopolskich samorządowców	116
10.1. Wpływ sektora samorządowego na rozwój lokalnego życia gospodarczego	120
10.2. Wpływ władz samorządowych na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw	124
11.1. Podział administracyjny Polski zgodnie z klasyfikacją NUTS 3	135



Jakub Kwaśny – doktor nauk ekonomicznych, absolwent Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, adiunkt w Zakładzie Studiów Regionalnych Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych. Autor i współautor kilkunastu publikacji naukowych na temat rozwoju lokalnego i regionalnego, europejskiej polityki spójności i finansów samorządowych. Od 2006 r. aktywny samorządowiec, radny Rady Miejskiej w Tarnowie, od 2018 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie. W latach 2012–2016 pełnił funkcję przewodniczącego Rady Programowej Radia Kraków SA. Tutor akademicki i współtwórca wydziałowej indywidualnej ścieżki edukacyjnej – pierwszej w Polsce zinstytucjonalizowanej formy kształcenia na poziomie studiów wyższych wykorzystującej metodę tutoring.

Zagadnienia związane z aktywnością i efektywnością poszczególnych władz samorządowych w zakresie pozyskiwania dotacji europejskich, polityki wydatkowej i kredytowej oraz dotychczasowe doświadczenia samorządów jako ich głównych beneficjentów stanowią ważny obszar badawczy. Autor określa istotę i cele samorządności terytorialnej oraz miejsce i rolę władz samorządowych, ich aktywność w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu środków, i postuluje przygotowanie nowej reformy samorządowej, dalszą decentralizację finansów publicznych i zwiększenie kompetencji samorządów. (...) Monografia prezentuje dojrzałą i oryginalną myśl Autora (...). Jej praktyczny wymiar wzbogacony został przez doświadczenia zawodowe Autora publikacji – znanego samorządowca. Opracowanie może stanowić źródło wiedzy dla wszystkich zainteresowanych rozwojem regionalnym na poziomie krajowym i Unii Europejskiej.

(z recenzji dr. hab. Andrzeja Pawlika, prof. UJK)

ISBN 978-83-7252-792-9