



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Warszawa, marzec 2016 r.

# Polski samorząd na tle europejskim

## Mocne i słabe strony, najważniejsze wyzwania

Dawid Sześciło

### Modele samorządu w Europie

Pewien zakres autonomii lokalnej jest standardem we wszystkich krajach europejskich. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej trudno wskazać takie, w których nie funkcjonowałaby jakaś forma samorządności na poziomie lokalnym. Zarazem jednak można wyodrębnić co najmniej trzy modele samorządności, różniące się przede wszystkim stopniem autonomii organów lokalnych, zakresem zadań i pozycją ustrojową (konstytucyjną). Przedstawia je poniższa tabela.

Model	Relacje z centrum	Zakres zadań	Autonomia finansowa	Natura reform	Pozycja ustrojowa	Państwa
Anglosaski	Silna zależność programowa, autonomia operacyjna	Relatywnie szeroki	Mocno ograniczona	Scentralizowana, odgórna, nacisk na ekonomizację działań i jakość usług publicznych	Brak konstytucyjnego unormowania	Wielka Brytania i Irlandia
Europa Północna i Środkowa	Szeroka autonomia	Bardzo szeroki	Znacząca	Poprawa efektywności ekonomicznej, rewitalizacja demokracji lokalnej	Konstytucyjnie normowany	Norwegia, Szwecja, Dania, Austria, Szwajcaria, Niemcy, Holandia
Frankoński	Mocno ograniczona autonomia	Relatywnie niewielki	Mocno ograniczona	Wzmacnianie demokracji lokalnej	Konstytucyjnie normowany	Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania, Portugalia, częściowo Grecja

Źródło: S. Mazur, *Modernizacja samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe*, w: S. Mazur (red.), *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Kraków 2015.

## **Kierunki reform samorządu w Europie**

### *Urynkowienie i menedżeryzacja administracji lokalnej*

W ostatnich dziesięcioleciach administracja lokalna w Europie nie uniknęła reform, które dotknęły cały sektor publiczny i których wspólnym mianownikiem było wprowadzenie do administracji rynkowego modelu zarządzania. Koncepcja tzw. nowego zarządzania publicznego szczególnie odmieniła system usług publicznych.

Przykładowo: w Szwecji z zestawu postulatów nowego zarządzania największe oddziaływanie w praktyce samorządowej zyskały rynkowe metody zapewniania usług publicznych, w szczególności outsourcing (kontraktowanie, zlecenie) oraz vouchery na usługi. Rozwiązania te zaczęto wdrażać zwłaszcza w sferze usług społecznych. Jednym z bardziej charakterystycznych elementów nowego zarządzania publicznego w szwedzkim samorządzie była reforma szkolna. Ruch na rzecz reformy szwedzkiego systemu edukacji na szczeblu podstawowym i gimnazjalnym rozpoczął się w latach osiemdziesiątych poprzedniego stulecia od decentralizacji zarządzania szkołami (powierzenie ich samorządom lokalnym) oraz przyznania rodzicom prawa wyboru szkoły publicznej na obszarze danej gminy (zniesienie rejonizacji). Zmiany te utorowały drogę do wprowadzenia voucherów edukacyjnych, co stało się w 1992 roku. Podstawą systemu jest zagwarantowanie szkołom publicznym i prywatnym jednakowego finansowania ze środków publicznych, zależnego od liczby uczniów. Szkoły prywatne nie mogą pobierać dodatkowych opłat od rodziców ani odmówić przyjęcia ucznia z terenu danej gminy.

W Niemczech reformy nowego zarządzania publicznego przyjęły formę kompleksowego modelu wypracowanego przez stowarzyszenie samorządów lokalnych. Dorobkiem tzw. Nowego Modelu Sterowania było m.in. wprowadzenie wyraźnego rozdziału między tworzeniem polityk publicznych a bezpośrednim wykonywaniem zadań publicznych. Dzięki NSM miał zostać odrzucony biurokratyczny model organizacji administracji – w tym celu stosowano innowacyjne metody zarządzania organizacją, takie jak decentralizowane struktury zarządzania, zarządzanie kontraktami, controlling, pomiary efektywności etc. Autorzy NSM głosili też potrzebę orientacji administracji na klienta – w tym celu stosowano systemy zarządzania jakością i metody obsługi na zasadzie one stop shop (tzw. jedno okienko). Niemiecka wersja nowego zarządzania publicznego zakładała również wprowadzenie mechanizmów rynkowych (szczególnie konkurencyjnych) do sektora publicznego i procesów wykonywania zadań administracji publicznej (komercjalizacja, prywatyzacja, pomiar efektywności działania).

### *Konsolidacja fiskalna*

Pogłębiające się problemy budżetowe wielu państw wzmagają presję na samorządy, by ograniczać wydatki i zredukować zadłużenie. W Szwecji już w 2000 roku przyjęto regułę zbilansowanego budżetu dla samorządów, zobowiązującą je do zachowania równowagi między dochodami a wydatkami. Niestosowanie się do tej zasady możliwe jest wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, a powstały w takiej sytuacji deficyt musi zostać zlikwidowany w ciągu trzech kolejnych lat budżetowych. Od 2005 roku jednostki samorządu terytorialnego są również zobowiązane do ustalania celów finansowych, głównie dochodowych, co ma wspierać efektywne zarządzanie lokalnymi finansami. Powszechną praktyką jest dążenie do wypracowania nadwyżki budżetowej na poziomie 2%. W Danii już po wybuchu kryzysu finansowego wprowadzono mechanizm sankcji nakładanych na samorządy w przypadku przekroczenia uzgodnionego z rządem poziomu wydatków lokalnych. Sankcje polegają na ograniczaniu subwencji z budżetu centralnego.

### *Od rządzenia do współzarządzania lokalnego (From local government to local governance)*

Kryzys klasycznej demokracji przedstawicielskiej dotknął również samorządy. Potrzeba wypracowania nowej formuły zarządzania lokalnego zbiegła się w czasie z rozwojem innowacyjnych metod i technik udziału obywateli w zarządzaniu publicznym. Sztandarowym przykładem pozostają budżety partycypacyjne, zapoczątkowane pod koniec lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia w Brazylii, a dziś stosowane już

w ponad 2 tys. miast na świecie. Oprócz tego należy zauważyć rozprzestrzenianie się nowatorskich technik konsultacji społecznych, takich jak sondaże deliberatywne, sądy obywatelskie czy niemieckie komórki planujące (*Planungszelle*).

Warto też zwrócić uwagę na inicjatywy włączające formalne i nieformalne grupy obywatelskie w zarządzanie poszczególnymi obszarami usług publicznych. Od 2003 roku brytyjski odpowiednik Narodowego Funduszu Zdrowia – National Health Service (NHS) – ma obowiązek włączania obywateli w decydowanie o kierunkach swojej polityki. Lokalnym sieciom obywatelskim (*Local Involvement Networks*, LINKs) ustawowo zapewniono uprawnienia do monitorowania funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i wpływ na kluczowe decyzje podejmowane na poziomie lokalnym.

W Wielkiej Brytanii już za rządów Tony’ego Blaira wypracowano też kompleksowy program włączania obywateli w zarządzanie lokalną polityką społeczną – *Sure Start* (Pewny Start). Jego centralnym elementem był aktywny udział rodziców w planowaniu lokalnej polityki na rzecz dzieci. Działo się to na dwóch poziomach – zarządzania lokalnymi programami realizującymi koncepcję Pewnego Startu oraz ustalania w drodze konsultacji i ewaluacji potrzeb oraz kierunków interwencji w ramach programu. Rodzice uczestniczyli z prawem wypowiedzenia się w spotkaniach, podczas których ustalano plan działań, mogli odnosić się do propozycji ekspertów czy urzędników, choć nie współdecydowali bezpośrednio o podejmowanych działaniach. Programy lokalne były początkowo głównym instrumentem realizacji *Sure Start*. Rząd Davida Camerona współzarządzanie uczynił jednym z głównych haseł swojej polityki, wdrażając program Wielkiego Społeczeństwa (*Big Society*), którego ważnym elementem stało się promowanie udziału organizacji pozarządowych w zapewnianiu lokalnych usług publicznych.

#### *Remunicipalizacja i recentralizacja niektórych sfer zadań lokalnych*

Rozczarowanie skutkami nadmiernego urynkowania lokalnych usług publicznych sprawiło, że w niektórych miejscowościach zaczęto przywracać kontrolę nad przedsiębiorstwami świadczącymi usługi publiczne, zwłaszcza na zasadach monopolu naturalnego (np. zaopatrzenie w wodę), i/lub rezygnowano z outsourcingu usług. Nie oznacza to nacjonalizacji prywatnych przedsiębiorstw, ale zaprzestanie kontraktowania usług.

Za pioniera remunicipalizacji uchodzi norweskie Trondheim, gdzie w 2002 roku miejscowa federacja związków zawodowych opracowała i przedstawiła wszystkim partiom politycznym 19-punktowy plan nastawiony głównie na odwrócenie reform, które lokalny system usług publicznych oparły na masowym kontraktowaniu. Wybory zakończyły się zwycięstwem ugrupowań, które wcześniej podpisały się pod większością postulatów związkowców. Szybko przystąpiono do ich realizacji. Miasto odkupiło udziały w sprywatyzowanym miejskim przedsiębiorstwie autobusowym, cofnęło decyzję o sprzedaży prywatnemu inwestorowi sieci miejskich kin i nie przedłużyło kontraktu na prowadzenie przez prywatną spółkę domu opieki dla osób starszych.

W Finlandii, wedle badań z 2011 roku, co najmniej 1/5 samorządów lokalnych zdecydowała się na przywrócenie publicznej kontroli nad firmami świadczącymi rozmaite usługi czy też na porzucenie outsourcingu i zlecenie wykonywania usług osobom zatrudnianym w samorządowych przedsiębiorstwach lub zakładach.

W raporcie Transnational Institute odnotowano w latach 2000–2014 aż 180 przypadków przejęcia przez władze lokalne kontroli nad przedsiębiorstwami wodociągowymi. Tło zmian jest z reguły podobne jak w głośnym przypadku remunicipalizacji paryskich wodociągów. Decyzja w tej kwestii została umotywowana wynikami audytu, który wykazał, że ceny wody ustalone przez prywatnego operatora sieci wodociągowej (koncesjonariusza) były nawet o 30% wyższe, niż wynikałoby to z rachunku ekonomicznie uzasadnionych kosztów działalności.

W niektórych sferach obserwujemy również tendencje recentralizacyjne, tj. dążenie do przywrócenia dominującej roli rządu centralnego w załatwianiu spraw przekazanych wcześniej samorządom. Przykładem jest zarządzanie szpitalami. Już kilka lat temu na recentralizację w tej sferze zdecydowali się Norwegowie i Duńczycy, którzy zintegrowali zarządzanie szpitalami w ramach rządowych agencji, po to by zwiększyć efektywność finansową i wprowadzić jednolity standard zarządzania.

Motywy nieco innej natury towarzyszyły reformom samorządowym ekipy Viktora Orbána na Węgrzech. W ramach reformy konstytucyjnej z 2011 roku, obok wielu innych kontrowersyjnych zmian, zdecydowano o znaczącym osłabieniu pozycji samorządów. W poprzedniej konstytucji Węgier samorząd był definiowany jako samodzielna i demokratyczna władza lokalna. W nowej ustawie zasadniczej sprowadzono go do roli wykonawcy polityki państwa na poziomie terenowym. W dalszej kolejności zmieniono system wyborczy, znacząco redukując liczbę mandatów w organach przedstawicielskich samorządów. Umocnił się dzięki temu większościowy model rządzenia na poziomie lokalnym i zmniejszyła się reprezentatywność w składzie rad. Następnie odtworzono powiatowe urzędy administracji rządowej znajdujące się pod bezpośrednią kontrolą rządu centralnego. Po pewnym czasie przejęły one zadania powiatowej administracji samorządowej. Stanowiska szefów administracji powiatowej zostały obsadzone politykami Fideszu.

### **Polski samorząd lokalny. Mocne i słabe strony**

<b>MOCNE STRONY</b>	<b>SŁABE STRONY</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mocna pozycja konstytucyjna – decentralizacja jako zasada ustrojowa, konstytucyjnie gwarantowana samodzielność samorządu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niski standard demokracji lokalnej związany zwłaszcza ze słabością organów kolegialnych i ich niską reprezentatywnością, a także brakiem mechanizmów rozliczalności i zarządzania partycypacyjnego</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• relatywnie duże zaufanie społeczne (w porównaniu z innymi organami władzy publicznej) oraz społeczne zakorzenienie samorządności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fałszywie pojmowane przywództwo w elitach samorządowych – niechęć i nieumiejętność korzystania z potencjału partnerów obywatelskich</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• względna stabilność terytorialna – ilościowo zmiany w podziale terytorialnym są liczne, ale ogólny układ pozostaje stabilny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ograniczona samodzielność finansowa – samorządy mają niewielkie pole manewru zwłaszcza w kwestii pozyskiwania dochodów</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• duże możliwości rozwojowe związane z kluczową rolą samorządów (zwłaszcza regionalnego) w dystrybucji środków europejskich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• blame game między rządem a samorządem, np. w sferze edukacji czy ochrony zdrowia – przerzucanie się odpowiedzialnością za problemy i niedociągnięcia</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• błędne postrzeganie misji samorządu – koncentracja na infrastrukturze (samorząd jako kombinat budowlany), a nie poprawie jakości życia zbiorowego</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak modelu oceny i dostosowań struktury terytorialnej</li> </ul>

## **Wyzwania dla polskiego samorządu lokalnego**

### *Jakie są plany władzy centralnej wobec samorządu?*

Pojawiające się w wystąpieniach polityków partii rządzącej liczne nawiązania do polityki węgierskiej każą się zastanowić, czy również w dziedzinie relacji między rządem a samorządem nie czeka nas próba przeforsowania zmian inspirowanych polityką Orbána. Przykładowo: pojawiają się sygnały dotyczące wzmocnienia kontroli centralnej nad dystrybucją funduszy europejskich przez samorządy. Od wielu miesięcy regularnie powracają zapowiedzi zmian w podziale terytorialnym, zwłaszcza tworzenia nowych województw. Do tej pory jednak nie przedstawiono żadnej konkretnej koncepcji reform terytorialnych ani też pomysłów na inne modyfikacje dotyczące samorządów.

### *Scenariusz po 2020*

Obecna perspektywa finansowa UE prawdopodobnie jest ostatnią, w której polskie samorządy będą mogły skorzystać z gigantycznego wsparcia na rozwój lokalny i regionalny. Po 2020 roku okaże się, czy wydawane teraz środki przyczyniły się do zbudowania trwałych podstaw rozwoju, czy też stały się źródłem dodatkowych kosztów, związanych np. z koniecznością utrzymywania nierentownej infrastruktury. Co więcej, po 2020 roku samorządy wojewódzkie pozostaną ze skromniejszymi budżetami, co postawi pod znakiem zapytania całą politykę rozwoju regionalnego. Rozważając ich dalsze losy, powinniśmy zarazem pytać o przyszłość powiatów. Jednym ze scenariuszy może być przejęcie przez województwa zadań powiatowych, np. w sferze ochrony zdrowia czy edukacji.

### *Co z demokracją lokalną?*

Problem stanu demokracji lokalnej ma dwa wymiary. Jednym z nich jest brak równowagi w zarządzaniu gminą między silnym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a słabą radą. Radni mają ograniczone możliwości rozliczania wójtów z ich działalności, a dodatkowo wójtów wspiera cały aparat administracyjny gminy. W związku z tym koalicja Obywatele w Samorządzie proponowała uzupełnienie katalogu uprawnień rady, w tym rozszerzenie kompetencji komisji rewizyjnych i zapewnienie opozycji przewodnictwa w nich, zaoferowanie radnym merytorycznego wsparcia ze strony ekspertów i wyodrębnienie biura obsługi rady czy obowiązkowe wysłuchania na forum odpowiednich komisji rady kandydatów na stanowiska kierownicze w gminnych jednostkach organizacyjnych.

Odrębnym zagadnieniem jest bezpośredni udział mieszkańców w zarządzaniu gminą. Wzrost zainteresowania budżetami obywatelskimi czy pojawienie się silnych ruchów miejskich pokazują, że obywatele mają coraz większą potrzebę udziału w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Nie wszyscy zadowolają się dziś oddaniem raz na cztery lata głosu w wyborach samorządowych. Wielu chce mieć wpływ na najważniejsze decyzje podejmowane przez przedstawicieli. Za tymi oczekiwaniami nie nadąża prawo. Ważnymi krokami w stronę wzmocnienia roli mieszkańców powinny być: wprowadzenie obowiązkowych konsultacji społecznych dotyczących projektu budżetu gminy, wypracowanie podstawowych, ogólnych reguł funkcjonowania budżetów obywatelskich, a także ułatwienia w organizowaniu lokalnych referendów. Obecnie referenda na poziomie gminnym odbywają się głównie wtedy, gdy trzeba odwołać niepopularnych wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, a nie są narzędziem stymulowania debaty publicznej i wspólnego rozstrzygnięcia najważniejszych problemów.

### *Finanse samorządowe w warunkach ciągłego niedoboru*

Dług jednostek samorządu terytorialnego (JST) w 2014 roku przekroczył 72 mld złotych (o 4% więcej niż w 2013 roku), z czego ponad 1/3 to zadłużenie miast na prawach powiatu. W debacie publicznej obecne są jednak dwa przeciwstawne stanowiska. Jedno nakazuje szukać rozwiązania w większej dyscyplinie finansowej JST, ograniczaniu wydatków i prywatyzacji usług publicznych. Drugiemu bliższy jest postulat

zwiększania dochodów samorządowych, zwłaszcza poprzez umożliwienie JST nakładania nowych podatków czy zwiększanie udziału samorządów w dochodach z podatków dochodowych oraz VAT.

Wraca też pomysł zastąpienia podatku od nieruchomości podatkiem katastralnym, który byłby powiązany z wartością nieruchomości i przynosiłby gminom znacznie większe dochody. Inna propozycja to zaczerpnięta ze Szwecji koncepcja lokalnego PIT. Gminy mogą tam samodzielnie ustalać stawkę PIT. Z reguły mieści się ona w przedziale 29–34% dochodu. W 2014 roku przeciętna wysokość stawki lokalnego PIT wyniosła 31,86%. Najniższe stawki obowiązują zazwyczaj w gminach położonych na przedmieściach metropolii. Pobrane w ten sposób przez rządową administrację podatkową dochody wracają do budżetu gminy oraz okręgu. W budżecie państwa pozostają natomiast dochody z PIT pobrane według stałej 20-procentowej stawki od dochodów przekraczających 443 200 koron szwedzkich.

## Podsumowanie

Huczny obchodem 25-lecia samorządu terytorialnego w zeszłym roku nie towarzyszyła pogłębiona refleksja na temat wyzwań, przed jakimi polski samorząd stoi w najbliższych latach. Doceniając niekwestionowany dorobek Polski lokalnej ostatniego ćwierćwiecza, nie należy unikać dyskusji na temat problemów, które mogą poważnie osłabić pozycję polskiego samorządu i jego zdolność do działania na rzecz mieszkańców. Obok często akcentowanych problemów finansowych, warto zwrócić uwagę również na inne wyzwania, takie jak stan demokracji lokalnej czy ewentualne zmiany w podziale terytorialnym. Co więcej, mgliste jeszcze zapowiedzi nowej władzy dają podstawę do obaw na temat ewentualnego ograniczania samodzielności samorządów.

### Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji  
Creative Commons. Uznanie  
autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

