

Raport Forum Od-nowa

SAMORZĄD 3.0

listopad 2013

A stylized silhouette of a city skyline in teal, featuring various building shapes and a prominent spire on the right side. The silhouette is set against a light grey background with abstract, wavy shapes.

Samorząd terytorialny powinien wybierać własny sposób świadczenia usług publicznych. Chętnie podejmować współpracę i angażować innych partnerów na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców. Może aktywnie koncentrować się na ich potrzebach i być przy tym gospodarny. Nie obciążać kosztami swoich decyzji kolejnych pokoleń. Działać w warunkach stabilnego prawa i finansów, bez konfliktu z władzami centralnymi czy konieczności nagięcia prawa. Harmonizować racje lokalne z celami ogólnopaństwowymi. Samorząd musi być transparentny i odpowiedzialny wobec mieszkańców. Podmiotem jest obywatel, który w tym lepszym systemie zostanie wyposażony w wiedzę oraz narzędzia do współdecydowania o sprawach publicznych i zachęcony do udziału w nich.

WSTĘP

Raport „Samorząd 3.0” jest efektem zaangażowania i merytorycznej dyskusji o polskim samorządzie terytorialnym przeprowadzonej w gronie jedenastu specjalistów ze środowiska naukowego i pozarządowego, administracji oraz sektora prywatnego. Sześć inspirujących i wielogodzinnych spotkań konwersatoryjnych, realizowanych przez think tank Forum Od-nowa ze wsparciem ekspertów samorządowych, dr Aleksandra Nelickiego i dr Igora Zachariasza, odbyło się w okresie od marca do sierpnia 2013 r. w Warszawie na Uczelni Łazarskiego. Raport powstał w węższym gronie; przy udziale sześciu osób.

Niniejszy dokument przedstawia możliwą wizję, odzwierciedlającą ją kierunki zmian i propozycje rozwiązań modyfikujących funkcjonowanie sektora samorządowego w Polsce. Został ufundowany na jasno wyrażonych zasadach. Tytuł „Samorząd 3.0” zaczerpnęliśmy ze słownika informatyki, aby pokazać przeobrażenia systemu samorządowego: pierwsza reforma miała miejsce w roku 1990, druga – w 1998, czas na wersję 3.0. Zmienił się język opisu świata na cyfrowy, więc samorząd należy także zdefiniować na nowo we współczesnych kategoriach.

Część otwierająca raport (I. WIZJA) stanowi ogólne zarysowanie cech dobrego samorządu. Po niej opisujemy stan aktualny (II. DIAGNOZA), a następnie (III. KIERUNKI ZMIAN) przedstawiamy pożądany kształt wspólnot. Kolejny rozdział to 25 propozycji do wdrożenia (IV. ROZWIĄZANIA), czyli KIERUNKI ZMIAN rozpisane na konkretne kroki. Całość (V. PODSUMOWANIE) zamyka tabela wiążąca ROZWIĄZANIA między sobą i ROZWIĄZANIA z WIZJĄ.

Konstrukcja opracowania zachowuje zasadę „od ogółu do szczegółu”. Punktem wyjścia jest WIZJA, rozwijają ją KIERUNKI ZMIAN, a przybliżają je ROZWIĄZANIA. Te ostatnie stanowią działania systemowe, choć różnią się stopniem szczegółowości. Niektóre z nich zarysowują kontur rekomendacji, podczas gdy inne to rodzaj instrukcji – gotowej do wprowadzenia propozycji. Zostały uszeregowane od najbardziej złożonej do najprostszej, według subiektywnej oceny autorów. W większości są do pilnej realizacji, ale zdarzają się postulaty o wdrożeniu bardziej rozłożonym w czasie. Gros stanowią propozycje związane z koniecznością modyfikacji prawa. Najwięcej ROZWIĄZAŃ odnosi się do finansów samorządów, co bezpośrednio wynika ze świadomości, że ten obszar wymaga najgłębszej interwencji. Rekomendacje są integralnym elementem KIERUNKÓW ZMIAN, a zarazem konkretną odpowiedzią na szereg słabości funkcjonowania wspólnot.

Polska samorządność potrzebuje spójnych i konsekwentnych działań. Proponowane KIERUNKI ZMIAN mogą być dla nich punktem odniesienia. Jesteśmy też otwarci na dyskusję i inne postulaty zmierzające do poprawy kondycji wspólnot.

Raport „Samorząd 3.0” adresujemy do trzech grup odbiorców: decydentów, środowiska samorządowego i naukowego oraz – za pośrednictwem mediów – opinii publicznej. Podejmujemy w nim próbę mówienia o wspólnotach językiem zrozumiałym, prostym i praktycznym. Uważamy, że nawet sprawy skomplikowane da się przedstawiać w czytelny sposób.

Na zakończenie tego wprowadzenia pragniemy podziękować Deloitte Polska, bankowi DnB Nord Polska, Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Serwisowi Samorządowemu PAP, Szkole Liderów, Szkole Liderów Szkolenia i Doradztwo, TO.BE Group, TVP Info, Uniwersytetowi Przyrodniczo-Humanistycznemu w Siedlcach, Wolters Kluwer Polska za pomoc w przygotowaniu i opublikowaniu raportu oraz zorganizowaniu konferencji „Samorząd 3.0”. Wyrażamy też wdzięczność Dyrektorowi KSAP, Janowi Pastwie, za udostępnienie auli na to wydarzenie.

I. WIZJA

Należy dążyć do realizacji pięcioprzymiotnikowej wizji samorządu terytorialnego w Polsce: **samodzielnego, elastycznego, transparentnego, odpowiedzialnego i efektywnego**. Samodzielność wymaga elastyczności w wyborze lokalnego sposobu gospodarowania. Większą swobodę powinna równoważyć transparentność, która współdecyduje o odpowiedzialności. Tylko w tych warunkach i przy zastosowaniu odpowiednich mechanizmów możliwa jest wyższa efektywność działań jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Samorząd terytorialny powinien wybierać własny sposób świadczenia usług publicznych. Chętnie podejmować współpracę i angażować innych partnerów na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców. Może aktywnie koncentrować się na ich potrzebach i być przy tym gospodarny. Nie obciążać kosztami swoich decyzji kolejnych pokoleń. Działać w warunkach stabilnego prawa i finansów, bez konfliktu z władzami centralnymi czy konieczności naginania prawa. Harmonizować racje lokalne z celami ogólnopaństwowymi. Samorząd musi być transparentny i odpowiedzialny wobec mieszkańców. Podmiotem jest obywatel, który w tym lepszym systemie zostanie wyposażony w wiedzę oraz narzędzia do współdecydowania o sprawach publicznych i zachęcony do udziału w nich.

II. DIAGNOZA

Samorząd terytorialny to jedna z najbardziej udanych konstrukcji polskiej transformacji. Oparta na trafnej diagnozie sytuacji i analizie europejskich rozwiązań formuła samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminnego, wyzwoliła impuls modernizacyjny i rozwojowy o wielkiej sile. Po 20 latach jego funkcjonowania widać jednak granice. Zaczęła się pora otwartej debaty o kondycji wspólnot, z której wyłania się teza o całościowym kryzysie konstrukcji. Dostrzegamy potrzebę kontynuacji tej dyskusji. **Należy wręcz mówić o konieczności generalnej naprawy systemu samorządów.** Jednym z najważniejszych czynników destrukcji samodzielnej władzy terytorialnej, oprócz ograniczeń finansowych hamujących lokalną samodzielność, stanowią apetyty regulacyjne centrum.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego w Polsce było długo przygotowywaną i starannie opracowaną reformą. Dalekość jej skutków jest porównywalna z pakietem prof. L. Balcerowicza. Problem w tym, że wiele wówczas przyjętych i racjonalnych rozwiązań przestało przystawać do dzisiejszej rzeczywistości.

Zwycięstwo „Solidarności” w warunkach stanu wojennego stało się przesłanką tezy o potencjale społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście było uznanie mieszkańców danego terytorium za suwerena zdolnego do definiowania potrzeb, określania celów i kontroli nad administracją oraz służbami komunalnymi. Zdolnego także do zarządzania dochodami, gospodarowania pieniędzmi i innymi składnikami mienia. Powstała więc konstrukcja z silną radą wyłaniającą zarząd menadżerski, z możliwością jego odwołania w dowolnym momencie. Późniejsze korekty zmieniły sytuację – wprowadzenie wyborów bezpośrednich wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osłabiło rolę rady.

W wyborach lokalnych dopuszczono silną rolę krajowych partii politycznych. Oczekiwano, że będą one inspiratorem programów i kierunków działania. Tymczasem widać zupełny brak ich uczestnictwa w budowaniu projektów dla władz lokalnych. Zamiast tego powstały skłócone środowiska, w których udział może być narzędziem do karier na wyższych szczeblach aparatu politycznego. W rezultacie, w ogromnej liczbie przypadków społeczności terytorialne nie mogą wyłonić rady zdolnej do wypełniania zakładanych funkcji.

System samorządowy nie znajduje też oparcia w skutecznych, odnoszących się do lokalnej rzeczywistości programach edukacji obywatelskiej. Nie istnieje oferta (ani obowiązek) kształcenia radnych i dostarczenia specjalistycznej wiedzy członkom poszczególnych komisji. Tymczasem np. w USA działają stanowe kursy dla polityków lokalnych, na których otrzymują solidne przygotowanie do rządzenia. Nawet przy uwzględnieniu korekt proponowanych przez prezydencki projekt ustawy samorządowej, zakładający ułatwienie obywatelom współdecydowania, stworzono niewystarczającą przestrzeń dla samoorganizacji społecznej i przetrwania się najbardziej udanych inicjatyw w trwałe projekty. Uderza fasadowość konstrukcji samorządu mieszkańców. W efekcie nie istnieje płaszczyzna działania społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych nie można wprost z nim utożsamiać), ani mechanizm identyfikowania czy wyłaniania liderów społeczności.

W każdym modelu samorządu jedną z najważniejszych kwestii powinna być odpowiedź na pytanie, co jest czynnikiem rozwoju danego terytorium. Jest to zarazem pytanie o podstawy zaspokojenia potrzeb mieszkańców, szanse realizacji ich celów osobistych, atrakcyjność miejsca, w którym żyją itp. Tymczasem relacje samorządów ze światem gospodarki są wątłe, sztampowe i nacechowane niechęcią

(choć, oczywiście, zdarzają się też zbyt silne i nieliczące się z głosem mieszkańców, np. w kwestiach zagospodarowania przestrzeni). Wielu radnych powie wprost, że troszczą się o biednych mieszkańców, nie o bogaty biznes. Władze samorządowe walczą o udział w podatkach i dotacje, zamiast potencjał gospodarczy. Strategie rozwoju przedsiębiorczości rażą schematyzmem i kopiowaniem ogólnych zaleceń (czy właściwie kryteriów dostępu do finansowania publicznego). Panuje fascynacja wielkimi, zagranicznymi inwestorami, a nie ma cierpliwości dla lokalnych małych przedsiębiorstw. Do świadomości społecznej nie przebija się fakt, że biznes to nie tylko bezpośrednie zatrudnienie czy podatki, ale generalna aktywność obywateli i rozwój terenu.

Wspólnoty stały się podstawowym usługodawcą państwa opiekuńczego

Radykalnie zmieniają się także funkcje JST. **To już nie tylko samorząd od wodociągów i kanalizacji, lokalnych dróg czy utrzymania czystości.** Wspólnoty stały się podstawowym usługodawcą państwa opiekuńczego (lub w tym kierunku zmieniającego). Powierzono im złożone i kosztowne zadania: edukację dzieci i młodzieży, opiekę nad osobami starszymi, wypłatę zasiłków oraz politykę rynku pracy. W dodatku pogarszają się okoliczności zewnętrzne funkcjonowania wspólnot: Polskę dotyka kryzys demograficzny i nieunikniony proces szybkiego starzenia się społeczeństwa. W prognozie Eurostatu, przytaczanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), w 2030 r. będzie nas o milion mniej niż obecnie. Nawet uwzględniając podwyższenie wieku emerytalnego, w 2020 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadnie 380 w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy w 2013 r. – 295 osób. **Stoimy wobec konieczności budowy dużo wyższej efektywności wydawania pieniędzy publicznych, a nie podnoszenia podatków.**

Samorząd ukształtowany w latach 90. XX wieku nie dysponuje odpowiednimi instrumentami, by radzić sobie z coraz poważniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi.

Po pierwsze: samorząd jest niesamodzielny. Zaopatrzone go wprawdzie w udziały w podatkach, ale ma mało własnych źródeł dochodów. Jest zobligowany do prowadzenia polityki edukacyjnej, ale ręce wiąże mu Karta Nauczyciela. Centrum realnie nie interesuje się efektem realizacji usług o standardzie ogólnopaństwowym, ale równocześnie, np. w edukacji, sferze społecznej i polityce rynku pracy, drobiazgowo reguluje każdy aspekt działalności JST. Stąd szkodliwa inflacja prawa. Taka decentralizacja obraca się przeciwko samym wspólnotom, celom, dla których zostały powołane i efektowi realizowanych zadań publicznych. Samorząd działa więc w sytuacji systemowego paradoksu. W ostatecznym rozrachunku przegrany będą też uprzywilejowane grupy interesu, broniące niedobrego status quo. Rola samorządu jako samodzielnego gospodarza jest faktycznie ograniczona przez szczegółowe prawo i segmentowe finansowanie oparte na odmiennych dla każdej branży regulacjach. Umacnia to charakterystyczne dla tradycyjnej administracji struktury sektorowych silosów, nie współpracujących, tylko konkurujących ze sobą. Powraca znowu z czasów komunizmu: podwójne podporządkowanie. Resortowe prawo i finansowanie jest silniejsze od lokalnej perspektywy. Reformie samorządowej nie udało się zmniejszyć tej dominacji.

Samorząd ukształtowany w latach 90. XX wieku nie dysponuje odpowiednimi instrumentami, by radzić sobie z coraz poważniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi

Szczególnym obciążeniem dla działania w interesie lokalnym są regulacje i praktyka dotycząca koncepcji zadania publicznego oraz zamówień publicznych. Pomijają takie wartości, jak terytorialność i wspólnota lokalna. Podczas, gdy można dostrzec

pewną (choć nadmiernie ortodoksyjną) racjonalność stojącą za systemem zamówień publicznych, praktycznie realizowana koncepcja zadania publicznego jako działania określonego wyłącznie przez przepisy likwiduje samodzielność władzy terytorialnej i odbiera szansę na integrację, synergię i spójność polityki lokalnej.

Sytuacji nie poprawia niedostatek całościowej wiedzy o koncepcji samorządu terytorialnego, leżącej u podstaw szczegółowych konstrukcji prawnych. Stąd biorą się nagminne przypadki wątpliwej interpretacji przepisów przez samorządowych prawników i księgowych, a także bezrefleksyjnie legalistyczne podejście do prawa przy kontrolach czy rozstrzygnięciach sądowych.

Po drugie: samorząd jest nieelastyczny. Jego własne instytucje w większości są odzwierciedleniem regulacji pochodzących z poszczególnych resortów, choć formalnie działają w strukturach wspólnot (szkoły i przedszkola – wpływ Ministerstwa Edukacji Narodowej, ośrodki pomocy społecznej oraz urzędy pracy – wpływ Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Stanowią więc emanacje interesów dużych grup branżowych w sektorze publicznym, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Każda ze wspólnot posiada bardzo ograniczone prawo do podejmowania elementarnych decyzji ze sfery zarządzania: władze lokalne nie mają swobody w ustalaniu, kiedy i co centralizować lub decentralizować w ramach swoich struktur. Jak również, co wykonywać we własnym zakresie, a co przy udziale podmiotów zewnętrznych.

Po trzecie: samorząd jest mało transparentny. Jak pokazuje sondaż Centrum Badania Opinii Społecznej, tylko jedna piąta Polaków jest przekonana, że ma wpływ na sprawy kraju, podczas gdy prawie 80% uważa, że nie ma żadnej możliwości decydowania o nich. Pozytywny jest jednak fakt, że wrażenie obywatelskiego sprawstwa jest wyższe na poziomie lokalnym niż w przypadku działań o zasięgu krajowym na poziomie centralnym. Poczucie wpływu na sprawy swojego miasta lub gminy deklaruje ponad dwie piąte badanych (42%). Oznacza to, że prawie połowa mieszkańców gmin mogłaby się zaangażować w działania na rzecz własnej wspólnoty. Budowa aktywnej społeczności lokalnej wydaje się być łatwiejszym zadaniem niż tworzenie społeczeństwa obywatelskiego w skali kraju.

Niską aktywność mieszkańców tłumaczy się zwyczajowo w Polsce komunistyczną przeszłością i związaną z nią „tradycją” niskiego poziomu zaufania społecznego. Ale **panujący chaos informacyjny, zarówno odnośnie stanu samorządu, jak i odbywających się z jego udziałem procesów, dodatkowo zniechęca mieszkańców do zaangażowania.** Przykładem mogą być chociażby kwestie wpływu na realizację kluczowych inwestycji lokalnych. Nie znając planu działań organów samorządu, np. listy potencjalnie rozważanych inwestycji, trudno oddziaływać na ich wybór. Nie można oczekiwać, że mieszkańcy wykażą się aktywną postawą i będą takie decyzje antycypować. Członkowie wspólnoty nie mają też żadnych gwarancji, że ich opinia zostanie wzięta pod uwagę. Choć trzeba pamiętać, że nie o wszystkich sprawach powinni decydować bezpośrednio i zastępować organy przedstawicielskie samorządu. Ze współdecydowaniem wiąże się problem skuteczności, a także reprezentatywności, co sprawia, że nie zastąpi ono dobrego rządzenia (ang. *good governance*) opartego na wiarygodnej informacji.

Transparentność można podzielić na dwa główne rodzaje. Pierwszy odnosi się do zasobów oraz powiązań pomiędzy instytucjami samorządu i *quasi* samorządowymi, tudzież zależnymi od organów samorządu. Drugi to transparentność procesowa, czyli jasność co do tego, jakie decyzje będą podejmowane i jak wygląda proces decyzyjny, w tym: jaką rolę mogą w nim odegrać mieszkańcy. W obu rodzajach transparentności jej poziom w samorządach nie jest zadowalający. Istotne informacje na temat ich stanu posiadania są niejawne lub trudno dostępne. Mieszkańcy nie mają wglądu w sprawozdania instytucji zależnych od samorządu, ani informacji o osobach pracujących na ważniejszych stanowiskach.

Członkowie wspólnot nie wiedzą m.in., jaki jest budżet lokalnej szkoły publicznej, jakimi środkami dysponowała wcześniej, ilu ma uczniów, a także kto startował w konkursie na jej dyrektora. Nie ma żadnej możliwości oceny czy wpływu na funkcjonowanie takich instytucji, opłacanych przecież – przynajmniej w części – z podatków mieszkańców. Stopień jawności informacji zależy jedynie od dobrej woli władz JST, czyli w skali całego kraju mogą zaistnieć duże różnice. Brak jednolitych standardów co do zakresu i formy ujawnianych informacji o stanie majątku samorządów uniemożliwia także dokonywanie porównań w skali kraju, choć ogólne wymogi co do udostępniania informacji publicznej zostały zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wprawdzie samorządy sporządzają bilanse skonsolidowane, ale w skali całego państwa nie są one ujawnione dla zainteresowanych w jednym miejscu.

Po czwarte: samorząd jest mało odpowiedzialny. Ale nie z własnej winy, tylko w wyniku błędnego założenia: system pokłada nadmierną wiarę w formalny nadzór państwa, zamiast w mechanizmy kontroli społecznej. Mieszkańcy, owszem, biorą udział w wyborach, ale jak mogą podejmować racjonalne decyzje i realnie oceniać swoich samorządowców, jeśli nie mają zestandaryzowanych, powszechnie dostępnych, aktualnych oraz możliwie dokładnych informacji o funkcjonowaniu własnej wspólnoty lokalnej? Zyskujące na popularności referenda lokalne stanowią częściej przejaw niezadowolenia społeczności lokalnych. Są głosowaniem „przeciw” komuś lub czemuś, a nie „za” konkretną propozycją czy rozwiązaniem, tak jak jest to w rozwiniętych demokracjach.

Rozwiązania finansowe utwierdzają obywateli w przekonaniu, że pieniądze na usługi publiczne biorą się znikąd albo że usługa nic nie kosztuje

Rozwiązania finansowe utwierdzają obywateli w przekonaniu, że pieniądze na usługi publiczne biorą się znikąd albo że usługa nic nie kosztuje. Najprostszym przykładem jest płacony na rzecz gminy podatek od nieruchomości, wynoszący zazwyczaj

kilkadziesiąt złotych rocznie od mieszkania. Obywatel może mieć wrażenie, że na tym kończy się jego rola jako płacącego na wspólnotę. Nie widzi, że wielokrotnie większe kwoty przekazywane są samorządom od władz centralnych i pochodzą z jego podatków, innych niż podatek od nieruchomości. Winne temu są źle ukształtowane mechanizmy, które przyczyniają się do niezrozumienia przez obywateli zasad funkcjonowania samorządu i utrwalają postawę roszczeniową.

Po piąte: samorząd jest nieefektywny. Cechuje go organizacyjne skomplikowanie i rozbudowanie. Ma trzy szczeble zarządzania (gminny, powiatowy i wojewódzki), które dublują swe zadania i często nie można wskazać ostatecznie odpowiedzialnego za daną sferę publiczną. Utrzymywanie tylu poziomów generuje też duże koszty administracyjne, wynikające m.in. z nadmiernej liczby podmiotów. Właściciele zadań należy skoordynować. Wspólnoty muszą obecnie finansować struktury oparte na 59 tys. autonomicznych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Dostają od państwa środki na realizację zadań, ale bez bodźców do gospodarności, oszczędności i racjonalizowania działań.

Według raportu IBM Center for the Business of Government, zmiany w sektorze publicznym w ostatnich czasach kształtuje sześć głównych trendów: presja na wydajność i jej mierzenie, zarządzanie ryzykiem, innowacyjność, budowa misji, efektywność oraz przywództwo. Jak można ocenić realizację tych trendów w polskich samorządach? Zmuszone do działania w niestabilnym środowisku politycznym, finansowym, instytucjonalnym i prawnym, są skłonne do doraźności. Ograniczona samodzielność nie premiuje myślenia strategicznego i powoduje, że wykonawca szczegółowych dyrektyw nie odczuwa potrzeby budowania kompetencji w dziedzinie zarządzania. Administracje wspólnot nie mają faktycznej motywacji, aby przyswajać i używać wiedzy o mierzeniu efektywności czy określać misje i strategie wykraczające poza kopiowanie schematów z różnych programów grantowych. O słabości sfery zarządczej mogą świadczyć niepowodzenia we wprowadzaniu budżetowania zadaniowego: nie funkcjonuje określanie celów i działań oraz opisywanie ich parametrami pozwalającymi mierzyć efektywność realizacji. Na przeszkodzie stoją nie tylko problemy „warsztatowe”. Powiązanie nakładów z ich efektami jest praktycznie niemożliwe wtedy, gdy gospodarkę kadrami prowadzi się przez wydzielone biuro i nie ma możliwości delegowania pracownika do wykonania zadania w innej komórce. Centralna dyspozycja uniemożliwia przypisanie do zadania wielu kosztów: pracy etatowej, lokalu, transportu, a często także komunikacji publicznej.

W sytuacji, kiedy w Europie od lat 70. XX wieku toczą się dyskusje nad doktryną i metodami funkcjonowania administracji, opisana powyżej sytuacja powoduje, że nieskuteczne – bo sztuczne – okazują się próby promowania nowych algorytmów działania w Polsce. Nasze administracje samorządowe tkwią w formule określonej jako biurokracja weberowska, podejmując niekonsekwentne próby wdrażania zasad Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*). Tymczasem powstał już cały szereg nowych koncepcji administracji jako lidera, partnera, wsłuchanego w potrzeby i otwartego na inicjatywę.

Przy niedostatku kapitału społecznego oraz edukacji obywatelskiej sumą słabości systemowych jest permanentny, narastający konflikt w relacjach władz centralnych, samorządu i mieszkańców. Wspólnoty lokalne zostały potraktowane jako milczący wykonawca zrzuconych na nie coraz większej ilości zadań, więc zaczynają wykształcać postawę roszczeniową. Samorządowcy coraz częściej zastępują dialog i próbę budowania rozwiązań systemowych postulatami „dajcie nam więcej pieniędzy”. Rządowi zaś brakuje mechanizmów oddziaływania na politykę samorządu poprzez kształtowanie zachęt – wpływ sprowadza się do ogólnych dyrektyw danego resortu. Problemem jest brak uwzględnienia kwestii solidarności międzygeneracyjnej w zadłużaniu się samorządów, jak również nieadekwatny do zadań podział terytorialny. Niektóre z powyższych bolączek rozstrzygane są doraźnie, inne uznawane za niemożliwe do zmiany, jeszcze inne odsuwane w czasie albo bagatelizowane. W efekcie stanowiska coraz bardziej oddalają się od siebie: państwo traktuje samorząd jako „ciało obce”, mieszkańcy widzą w nim kolejny przejaw złego funkcjonowania aparatu władzy *en masse*, a sam samorząd pełni tu jedynie funkcję przedmiotu, o który toczy się spór.

Celem raportu „Samorząd 3.0” nie jest opowiadanie się po czyjejkolwiek stronie. Uważamy, że miejsce konfliktu powinna zająć synergia i wspólne tworzenie państwa w sposób jak najbardziej satysfakcjonujący wszystkie podmioty. Dlatego w miejsce wszechobecnego narzekania i krytyki proponujemy konstruktywne rozwiązania, oparte o zarys modelu („jak mogłoby być”).

III. KIERUNKI ZMIAN

W konstrukcji rozdziału uwzględniliśmy trzech najważniejszych aktorów tworzących system samorządowy: obywatela (mieszkańca, członka wspólnoty), samorząd jako taki oraz państwo, które wyznacza ramy instytucjonalne i stosunki finansowe systemu. Podmioty wchodzą ze sobą w interakcje: obywatel-samorząd i samorząd-państwo (nie zajmujemy się w tym opracowaniu relacją obywatel-państwo). Te interakcje wymagają przemodelowania, o czym piszemy w części 1. Obywatel – w odniesieniu do samorządu i w części 3. Państwo – również w odniesieniu do samorządu. Część 2. Samorząd poświęcona jest opisowi funkcjonowania samego samorządu, w mniejszym stopniu relacyjnie. Oprócz faktu interakcji tych trzech aktorów systemu, należy zdefiniować rolę i miejsce w nim obywatela, samorządu i państwa jako takich.

1. Obywatel

1.1. CZŁONEK WSPÓLNOTY

Wspólnoty opierają się na swoich członkach. Oni wybierają władze samorządowe, które organizują zadania na ich rzecz, w oparciu o ich pieniądze. Udział we wspólnocie wiąże się z prawami i obowiązkami. System legislacji samorządowej musi to wyraźnie akcentować. Współczesnym, faktycznym członkiem wspólnoty już nie jest osoba przez całe życie mieszkająca w jednym miejscu lub posiadająca nieruchomość tylko w jednej gminie. Może to być np. cudzoziemiec z terenu Unii Europejskiej, którego przebywania na terenie Polski nie odnotuje żaden rejestr. Członek wspólnoty może mieszkać na terenie jednej gminy, a pracować w sąsiedniej. Na skutek większej mobilności dotychczasowe proste wyznaczniki statusu mieszkańca skomplikowały się. Obywatel to nie chłop pańszczyźniany przywiązany do ziemi. Należy więc dążyć do tego, by prawo do uczestnictwa w danej wspólnocie miał każdy, kto na stałe mieszka na jej terenie, posiada tam nieruchomość lub zadeklarował ją jako miejsce płatności podatku dochodowego od osób fizycznych (16. Szeroka definicja członka wspólnoty). Jego własne cele będą mogły zostać zrealizowane poprzez możliwość udziału w prawach członka więcej niż jednej wspólnoty na danym poziomie.

Państwo powinno zmierzać do tego, by warunki realnego udziału w społecznościach lokalnych zachęcały do maksymalnego uczestnictwa w funkcjonowaniu własnej JST. W najbardziej rozwiniętych krajach europejskich (m. in. Holandii, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii) widać już proces walki państw o obywateli, a wspólnot o mieszkańców, do którego Polska musi dołączyć.

Należy dążyć do tego, by prawo do uczestnictwa w danej wspólnocie miał każdy, kto na stałe mieszka na jej terenie, posiada tam nieruchomość lub zadeklarował ją jako miejsce płatności podatku dochodowego od osób fizycznych

1.2. JAWNOŚĆ INFORMACJI WARUNKIEM UDZIAŁU W SPRAWACH LOKALNYCH

Oprócz standardowej procedury pośredniego wyrażania woli, czyli udziału w wyborach samorządowych (czynnym lub biernym), mieszkaniec uzyskuje coraz więcej bezpośrednich instrumentów wpływu na wspólnotę i przekazywania swoich oczekiwań. Referenda czy konsultacje społeczne powinny dotyczyć spraw zasadniczych, ale nie zastąpią codziennego, bieżącego uczestnictwa w decyzjach, które odbywa się dzięki czytelnym regułom gry pomiędzy mieszkańcem a wspólnotami poprzez powiązanie usług z opłatami za nie i transparentność. **Jawność jest czynnikiem aktywizującym społeczność lokalną**, choć ma też potencjał do przyniesienia innych zmian, np. zmniejszenia korupcji i zwiększenia racjonalności działań władz JST. Transparentność będzie dużo bardziej efektywnym rozwiązaniem niż tworzenie kolejnych ram instytucjonalnych i formalnych kanałów komunikacji samorządów z członkami wspólnot.

System samorządowy wymaga mechanizmów, które pozwolą na rzetelną ocenę działań wspólnot przez społeczność lokalną. **Potrzebne jest stworzenie nowego standardu informacyjnego**. Powinien on, po pierwsze, prowadzić do czytelnego przedstawiania zaangażowanych w realizację zadań zasobów samorządów – zarówno struktur organizacyjnych JST, jak i podmiotów zależnych. Po drugie, na bieżąco prezentować zachodzące w nich procesy, czyli np. zawierane umowy czy udzielane ulgi w podatkach i opłatach. Wykorzystane powinny być do tego nowoczesne technologie, które oferują narzędzia do zbierania, przetwarzania, kompilowania i przekazywania na zewnątrz informacji.

Zarówno same władze samorządowe, jak i państwo oraz – przede wszystkim – mieszkańcy muszą mieć dostęp do zestandaryzowanych, zrozumiałych, aktualizowanych i w miarę możliwości jak najbardziej szczegółowych danych o funkcjonowaniu własnej JST (11. **Transparentność dla obywatela**). W takim systemie, dobrze poinformowani członkowie wspólnot uczestniczyliby w określaniu głównych celów rozwoju, a władze lokalne posiadałyby możliwość dostosowania narzędzi operacyjnych do ich realizacji. Pomiędzy mieszkańcami a politykami lokalnymi powinien być zawiązany (po konsultacjach) rodzaj umowy społecznej w mikro-skali. Zasięganie opinii członków wspólnoty w drodze referendum na pewno musi dotyczyć kluczowych decyzji ekonomicznych podejmowanych przez organy JST, o wieloletnich skutkach (21. **Referenda lokalne w ważnych ekonomicznie decyzjach**). Niezmiennie potrzebna jest też jakościowa zmiana, jeżeli chodzi o edukację obywatelską, by przy podejmowaniu decyzji nie zwyciężał populizm.

2. Samorząd

2.1. ORGANY SAMORZĄDOWE

Do lepszego zarządzania sprawami wspólnot przyczyniłoby się powiązanie roli organu stanowiącego i wykonawczego, które wzięłyby razem odpowiedzialność za wspólnotę. Zbliżenie organów pozwoli na redukcję ich zantagonizowania zaprogramowanego w systemie, podkreślonego przez fakt marginalizacji radnych.

Do lepszego zarządzania sprawami wspólnot przyczyniłoby się powiązanie roli organu stanowiącego i wykonawczego, które wzięłyby razem odpowiedzialność za wspólnotę

Realne przejęcie części ciężaru administrowania uczyni 38 tys. polskich radnych współdecydującymi za sprawy wspólnot. Można się tu oprzeć na modelu współzarządzania przez radę i jej komitety, powszechnym w systemach samorządowych w Europie. Powinien on być przyjęty również w Polsce. Radny byłby wówczas równocześnie członkiem komitetu – ciała wewnętrznego powoływanego przez organ stanowiący, któremu przypisywałby on pewien wycinek zadań publicznych (np. funkcjo-

nowanie wszystkich szkół) na całym terenie JST lub ich wykonywanie na wyznaczonym fragmencie. Obecne komisje rady są kalką komisji parlamentarnych, tak jak rada jest systemową kopią Sejmu. Na poziomie samorządowym ciała te nie mają wpływu na bieżące zarządzanie.

Rada powinna mieć zawsze kompetencje uchwałodawcze w decyzjach strategicznych i prawo do działań nadzorczych. Elementem tego ostatniego uprawnienia stałoby się jak najszybsze uzyskanie możliwości kontroli podmiotów komunalnych (19. **Większe uprawnienia kontrolne rady**).

W nowej konstrukcji wójt (burmistrz, prezydent miasta) byłby prawdziwym liderem gminy jako przewodniczący rady, ale nie mógłby być członkiem żadnego z komitetów.

Klarownym wyrazem ustrojowej samodzielności całej JST powinien być jej statut – akt samostanowienia rady o ustroju, a nie dokument proceduralny. Miałyby określać zasady działania gminy w szerokim zakresie, m.in. wyznaczać kategorie zadań, które nie będą mogły być wykonywane przez samorządowe spółki kapitałowe.

2.2. FORMY REALIZACJI ZADAŃ

Wspólnoty muszą mieć faktyczną i ogólnosystemową możliwość podejmowania decyzji dotyczących sposobu realizacji zadań. Założeniem powinno być, że funkcją samorządu jest organizowanie wykonywania usług, a nie tylko domniemana rola realizatora poprzez narzucony prawem obowiązek posiadania własnych instytucji przypisanych do danego zadania. Istniejące i nowo tworzone prawo powinno wyraźnie wskazywać na swobodne wybory władz JST, czyli umożliwiać projektowanie autorskich rozwiązań dla lokalnych wyzwań i problemów.

Punktem wyjścia ma być scalona wewnętrznie wspólnota, zdefiniowana jako jednolity podmiot. Oznacza to likwidację dla instytucji samorządowych formy prawnej, jaką jest jednostka budżetowa i zakład budżetowy (8. Samorząd jako spójny organizm). W warunkach, gdy te instytucje nie będą miały atrybutów samodzielności gospodarczej, o delegowaniu i cofnięciu uprawnień w obrębie wspólnoty realnie decydować będą jej władze. Dzięki temu każda JST stanie się spójnym organizmem, co sprawi, że będzie jednym podmiotem gospodarki finansowej, jednym podatnikiem VAT, jednym pracodawcą i jednym płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne dla zatrudnionych, którym wypłaca wynagrodzenia. Konsekwentnie, należy z czasem dążyć do objęcia wszystkich zatrudnianych przez samorządy jednym generalnym aktem prawnym (4. Jedna ustawa dla pracowników samorządu). Wprawdzie istnieje już teraz ustawa o pracownikach samorządowych, ale dotyczy prawie wyłącznie pracowników urzędów samorządowych, a nie są nią objęci np. nauczyciele.

Tylko taka wspólnota może lepiej zarządzać własnymi pracownikami, mieniem i wykorzystywać środki finansowe. Może samodzielnie, a więc racjonalnie wybierać formę prawną dla powoływanych przez siebie podmiotów zależnych. Musi ustalać cele dla swoich instytucji i rozliczać z nich w sposób otwarty wobec mieszkańców, a także gwarantować sobie prawo do badania zadań zleconych na zewnątrz (17. Jawność zarządzania i kontraktów).

Swobodny wybór modelu zarządzania wymaga z czasem zniesienia nakazu posiadania instytucji jako gwarancji realizacji zadań publicznych

Swobodny wybór modelu zarządzania wymaga z czasem zniesienia nakazu posiadania instytucji jako gwarancji realizacji zadań publicznych (1. Swoboda organizatorska JST). Wspólnoty będą miały większą możliwość i zachętę do współpracy ze sobą czy zlecenia zadań na zewnątrz (ang. *outsourcing*). Samorządom funkcjonującym w takim otoczeniu prawnym będzie łatwiej uznać organizacje pozarządowe za usługodawców, z którymi współpracują. Samodzielność oznacza w odniesieniu do zadań możliwość ich zlecenia, powierzenia i zawiązywania w tym celu partnerstw. Równocześnie dobrym rozwiązaniem byłoby maksymalne uczynienie relacji finansowych z podmiotami zewnętrznymi – tak, aby zaangażowane pieniądze służyły co do zasady realizowaniu potrzeb wspólnoty (15. Finansowanie zadań, a nie podmiotów).

2.3. ZADANIA

Przed wszystkim konieczne jest dokonanie pogłębionej ewaluacji obecnego podziału zadań i skatalogowanie każdego z nich, by można było uporządkować kwestię kompetencji JST (22. Przegląd zadań samorządowych).

Niezbędne zmiany w podziale zadań publicznych muszą dążyć do realizacji założenia, że jeden poziom samorządowy i jeden podmiot w jego obrębie powinien być ostatecznie odpowiedzialny za wykonanie danego zadania na swoim terenie. Obecnie związek pomiędzy zadaniem, nakładami finansowymi na nie i jego efektem jest zaburzony. Szkodliwe jest aktualne założenie, że podobne zadania w danej sferze (m.in. dróg, edukacji, spraw socjalnych) muszą być wykonywane na różnych szczeblach samorządu, na ogół wszystkich trzech. Ten paradygmat przeciwdziała rozliczalności władzy publicznej przez obywateli. Nie jest również racjonalny ekonomicznie.

Zadania publiczne powinny być opisane w przepisach – zgodnie z zasadą swobody operacyjnej wspólnot – w kategoriach celów, a nie utrzymania określonych instytucji samorządowych. Jeżeli jest inaczej, rola JST ogranicza się do funkcji finansującego koszt centralnie zaprojektowanej instytucji lub służby.

Rozróżnienie zadań własnych od zadań zleconych mogłoby bazować na równoczesnej ocenie dwóch czynników. Pierwszym jest stopień, w jakim zadanie ze względu na rozstrzygnięcie władz centralnych musi mieć standard ogólnopaństwowy lub jest bezpośrednio związane z realizacją praw pozytywnych określonych w Konstytucji. Drugim jest stopień, w jakim konieczna jest ustawowa regulacja sposobu jego wykonywania. Jeżeli zadanie ze względu na szczególne uwarunkowania (np. bezpieczeństwo publiczne, zdrowie) musi być opisane detalicznymi wymogami i procedurami w ustawach lub rozporządze-

niach, będzie miało raczej charakter zleconego z zakresu administracji rządowej. To samo dotyczy zadań, które w dużej mierze albo w całości sprowadzają się do pokrywania kosztów (np. wypłata świadczeń rodzinnych). Zadania zlecone powinny mieć oparcie głównie w środkach państwowych.

Typowe zadania własne miałyby być finansowane przez wspólnoty z podatków i opłat, zaś najmniej zamożne JST byłyby wspomagane z budżetu państwa.

Zarówno dla władz samorządowych, jak i administracji rządowej wygodnym instrumentem są zadania realizowane na podstawie porozumień (25. Porozumienia administracji rządowej z JST do spopularyzowania).

2.4. FINANSOWANIE

Finanse samorządowe muszą być ufundowane na założeniu ich możliwie największej samodzielności. Byłyby mądrze uzupełniane środkami z budżetu państwa.

Dochody samorządów powinny w przeważającym stopniu opierać się na własnych podatkach i opłatach. Obecnie dochody własne stanowią tylko 49,1% ze 171,3 mld zł (2012 r.) dochodów wspólnot. Nie dość tego, jedynie mniej niż 1/4 dochodów własnych to podatki z władztwem JST. Chodzi o to, aby istotną decentralizację wydatków publicznych (stanowiących wg Eurostatu 14,1% PKB w 2011 r.) wspierała adekwatna odpowiedzialność samorządów, a ta jest możliwa dzięki podatkom lokalnym.

Dochody samorządów powinny w przeważającym stopniu opierać się na własnych podatkach i opłatach

Podatki powinny dopełniać odpłatność, nawet częściową, za usługi lokalne, nie odwrotnie. Opłaty nie mają spełniać funkcji fiskalnej, uzupełniającej podatki. Dlatego **koncepcja opłat przypadających samorządom musi opierać się na zasadzie, że odpłatność za usługi lub towary dostarczane przez JST nie**

może przewyższać kosztów własnych takiej usługi lub towaru (9. Opłaty do poziomu kosztów własnych usługi). Tam, gdzie będzie to uprawnione, władze samorządowe zdecydują o wyborze modelu finansowania – czy opierać się raczej na zasadzie „użytkownik płaci”, czy czerpać bardziej z wpływów podatkowych.

Dobór źródeł podatkowych samorządów ma zmierzać do tego, by władze samorządowe stały się bardziej odpowiedzialne za gospodarowanie pieniędzmi mieszkańców, którzy z kolei powinni być zainteresowani szerokim udziałem w sprawach swojej wspólnoty. Daniny muszą być jak najbliżej tych podatników, na rzecz których pieniądze są wydawane – są nimi przede wszystkim członkowie wspólnoty, nie przedsiębiorstwa. **Powinien być czytelny związek pomiędzy daniną a korzyścią podatnika.** Źródła podatkowe mają być wydajne, a wpływy do samorządów stabilne. Pomiędzy samorządami nie może dochodzić do nadmiernej konkurencji podatkowej. Prawo do regulowania stawek podatkowych ma służyć dostosowaniu wpływów podatkowych do zakresu usług zaakceptowanych przez wspólnotę. Podatek dla samorządu nie ma prowadzić do większego fiskalizmu oraz charakterystycznej dla polskich finansów publicznych tendencji do maksymalizacji wpływów bez względu na to, kogo obciąża danina, a kto z niej korzysta.

To oznacza, że **samorządy musi zasilać jeden wydajny podatek majątkowy oraz lokalny podatek dochodowy od osób fizycznych** (6. Lokalny PIT). Inne podatki (m.in. od środków transportowych, czynności cywilnoprawnych czy spadków i darowizn) w ich obecnej konstrukcji nie mogą być podatkami samorządowymi. Wspólnoty nie powinny mieć udziału we wpływach z podatków pośrednich; przede wszystkim dlatego, że nie można wykazać związku pomiędzy daniną a jej efektem dla podatnika, którym zresztą może nie być członek wspólnoty otrzymującej taki dochód. W tym kontekście rola podatków samorządowych powinna ulec zwiększeniu. Samorządy muszą uzyskać władztwo podatkowe w odniesieniu do dużo szerszej części swoich wpływów podatkowych.

Udziały w CIT są niestabilnym i podlegającym silnym wahaniom źródłem dochodów dla samorządu. Tymczasem wspólnoty muszą mieć większe bezpieczeństwo, wiedząc jakich wpływów mogą spodziewać się w dłuższym okresie (18. Przewidywalny CIT). Dziś istnieją z jednej strony zmienne dochody, zwłaszcza w rozkładzie terytorialnym, z drugiej – dość stałe wydatki, co nie tworzy spójnej całości. CIT nie może stanowić dominującego źródła dochodów, gdy chodzi o finansowanie powszechnych i stale dostępnych usług publicznych. Rozwiązania powinny zmierzać do tego, aby regularne zadania JST nie polegały na wpływach z CIT.

Obecna subwencja dla samorządów w wysokości 50,7 mld zł (28,6% dochodów w 2012 r.) nie nadaje się już do naprawy. Trzeba ją skonstruować od początku. Środki z budżetu państwa powinny uzupełniać dochody własne. Zamiast koncentrowania się na mechanicznej redystrybucji pieniędzy z poziomu centralnego, która nie oddziałuje na jakość usług, subwencje mają wyrównywać zbyt duże dysproporcje dochodów pomiędzy JST. Uwzględnienie specyfiki kosztowej subwencji bazowałoby na strukturze populacji. Wyznaczonym na jej potrzeby grupom wiekowym, z którymi wiążą się wyższe nakłady (np. uczniowie, samotne osoby starsze), przypisane byłyby dużo wyższe wagi niż grupie osób w wieku produkcyjnym. Tak skonstruowana subwencja będzie prosta i czytelna. Nie może zapewniać mniej zamożnym samorządom na trwałe „dobrego życia”, gdyż skłania je to do pasywności. Subwencje powinny służyć wszystkim wspólnotom na pokrycie pewnej części kosztów zadań z zakresu administracji rządowej. Ich algorytmy muszą zostać sformułowane na nowo, co łączy się z likwidacją dzisiejszego „janosikowego” – jest ono jednym ze skutków wadliwie działającego systemu wyrównawczego.

Trzeba inaczej zaprojektować dotacje z budżetu państwa udzielane JST (24,2 mld zł w 2012 r.). Muszą być pomyślane w taki sposób, aby wpływać na jakość wykonywanych przez samorządy zadań, a zarazem zachęcać wspólnoty do dbałości o ich koszty. Większość dotacji powinno mieć charakter dofinansowujący, a osiągnięcie efektów ważnych dla władz centralnych wspomogłyby mechanizmy budżetu zadaniowego (7. Inteligentne dotacje dla JST).

System finansowania powinien uwzględniać nowe rozwiązanie, które skłoni resorty do przestrzegania wpisanej do Konstytucji zasady adekwatności. Gdy nie działa ochrona finansowa, ostatecznie uderza to w członków wspólnot (13. Ochrona finansów JST).

Trzeba też zbudować system budżetowy i rachunkowy dla samorządów, który koncentrowałby się na prezentacji i kontroli kosztów (10. Koszty budżetu JST pod kontrolą). Krokem dalej byłoby przyjęcie przez polski sektor finansów publicznych Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (ang. *International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS), co znacząco poprawi jakość informacji finansowej i majątkowej od samorządów (3. Międzynarodowe standardy rachunkowości).

Zadłużanie się samorządów powinno respektować zasadę solidarności międzygeneracyjnej

Zadłużanie się samorządów powinno respektować zasadę solidarności międzygeneracyjnej. W nieodległej perspektywie musi być wdrożona reguła nie pozwalająca zaciągać zobowiązań na koszt przyszłych pokoleń (5. Zasada zrównoważenia budżetu w średnim okresie). Z obecnie dostępnych instrumentów finansowych ten cel realizują papiery dłużne, dla których zabezpieczeniem jest stałe zapotrzebowanie na usługi lokalne (24. Obligacje przychodowe JST).

3. Państwo

3.1. PODZIAŁ TERYTORIALNY

Obecny trójszczeblowy system powinien ewoluować w kierunku dwuszczeblowości, gdzie kluczowe miejsce przypadłoby dużym i silnym gminom. Obserwowaną w wielu krajach europejskich reakcją na wyzwania demograficzne i zmiany technologiczne (głównie rozwój e-administracji) jest konsolidacja samorządów (m.in. w Danii, Finlandii, Islandii, Szwaj-

carii). Te same okoliczności dotyczą też Polski. By zapobiec w przyszłości zasadniczej i gwałtownej modyfikacji granic JST, można przyjąć zastosowany z powodzeniem w krajach skandynawskich (głównie Danii) i Szwajcarii model scalania gmin metodą procesualną. Jej założeniem jest, by po fazie dobrowolnych połączeń, wyznaczony był termin stopniowych scalań przymusowych (2. Łączenie gmin). Modyfikacje mapy terytorialnej, dzięki m.in. efektowi skali, uczynią z dużych gmin skuteczniejsze, bardziej samodzielne i o większym potencjale ogniwa realizacji zadań publicznych. Takim gminom będzie łatwiej absorbować skutki niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych na swoim terenie, a równocześnie wygenerować impuls do rozwoju. Powiększaniu gmin musiałoby towarzyszyć systemowe zapewnienie odpowiedniej reprezentacji mieszkańców w nowych, scalonych organizmach, co wiąże się m.in. ze zmianą zasad wybierania radnych.

Dużą niewiadomą jest przyszłość sytuacji samorządów regionalnych. Zakończenie Perspektywy Finansowej 2014-2020 wymusi przededefiniowanie ich roli, dlatego też potrzeba elastyczności i efektywności samorządów wydaje się najprostszym rozwiązaniem.

3.2. WPŁYW PAŃSTWA NA SAMORZĄDY

Władze centralne powinny wpływać na efekty działania JST w taki sposób, aby nie ingerować w ich samodzielność, a równocześnie mobilizować do realizacji celów ogólnopaństwowych. Dlatego prawo dla wspólnot powinno mieć – na tyle, na ile to możliwe – charakter ramowy i wyraźnie wskazywać na swobodne wybory ich władz. Ramowość ta ograniczy stałe

interwencje ustawowe, a gdy już zajdzie taka konieczność, ich celem nie będzie szybkie wdrożenie przepisów, lecz dyskusja nad istotą rozwiązania i jego przesłankami. Lokalny model zarządzania musi mieć zdolność adaptacji do uwarunkowań i preferencji wspólnoty.

Aktywna, ekonomicznie racjonalna i bazująca na wskaźnikach polityka transferów do samorządów musi być podstawowym narzędziem wpływu administracji rządowej na realizację zdecen-

tralizowanych zadań ważnych dla całego państwa. **Inteligentne transfery budżetowe powinny być uzupełniające i zastąpić „sztywne” mechanizmy finansowania.** Potrzeba dla nich spojrzenia strategicznego, tak jak w przypadku środków unijnych.

Spójnemu, ponownemu ulokowaniu samorządów w modelu zarządzania publicznego musi służyć umieszczenie spraw ustroju i finansów JST w jednym ministerstwie jako zagadnień integralnie ze sobą połączonych (14. Jeden silny ośrodek spraw samorządowych). Zapoczątkuje to potrzebną zmianę w systemie samorządowym i dowartościuje rolę wspólnot jako samodzielnych, partnerskich podmiotów. Wojewoda zaś, oprócz obecnej funkcji nadzorczej, odgrywałaby w stosunku do JST rolę doradcy i mediatora.

Prawo, jakie państwo kreuje względem samorządów, powinno podążać, a nawet antycypować wyzwania w szybko zmieniających się czasach. **Optymalnym narzędziem badania projektowanych zmian w funkcjonowaniu JST jest pilotaż.** Metoda ta posiada przewagę nad wdrażaniem modyfikacji z poziomu ustawowego w postaci szybkiego identyfikowania i eliminowania potencjalnych błędów, które nieuchronnie powstają przy projektowaniu rozwiązań. Pilotaże powinny stać się trwałą metodą przygotowywania, testowania i inicjowania zmian prawnych w działaniu JST (20. Pilotaże dla JST).

Należy też dążyć do kodyfikacji i scalenia prawa samorządowego, tak aby zasadnicze regulacje nie były rozproszone w różnych aktach prawnych.

Prawo dla wspólnot powinno mieć – na tyle, na ile to możliwe – charakter ramowy i wyraźnie wskazywać na swobodne wybory ich władz

carii). Te same okoliczności dotyczą też Polski. By zapobiec w przyszłości zasadniczej i gwałtownej modyfikacji granic JST, można przyjąć zastosowany z powodzeniem w krajach skandynawskich (głównie Danii) i Szwajcarii model scalania gmin metodą procesualną. Jej założeniem jest, by po fazie dobrowolnych połączeń, wyznaczony był termin stopniowych scalań przymusowych (2. Łączenie gmin). Modyfikacje mapy terytorialnej, dzięki m.in. efektowi skali, uczynią z dużych gmin skuteczniejsze, bardziej samodzielne i o większym potencjale ogniwa realizacji zadań publicznych. Takim gminom będzie łatwiej absorbować skutki niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych na swoim terenie, a równocześnie wygenerować impuls do rozwoju. Powiększaniu gmin musiałoby towarzyszyć systemowe zapewnienie odpowiedniej reprezentacji mieszkańców w nowych, scalonych organizmach, co wiąże się m.in. ze zmianą zasad wybierania radnych.

Dużą niewiadomą jest przyszłość sytuacji samorządów regionalnych. Zakończenie Perspektywy Finansowej 2014-2020 wymusi przededefiniowanie ich roli, dlatego też potrzeba elastyczności i efektywności samorządów wydaje się najprostszym rozwiązaniem.

3.2. WPŁYW PAŃSTWA NA SAMORZĄDY

Władze centralne powinny wpływać na efekty działania JST w taki sposób, aby nie ingerować w ich samodzielność, a równocześnie mobilizować do realizacji celów ogólnopaństwowych. Dlatego prawo dla wspólnot powinno mieć – na tyle, na ile to możliwe – charakter ramowy i wyraźnie wskazywać na swobodne wybory ich władz. Ramowość ta ograniczy stałe

interwencje ustawowe, a gdy już zajdzie taka konieczność, ich celem nie będzie szybkie wdrożenie przepisów, lecz dyskusja nad istotą rozwiązania i jego przesłankami. Lokalny model zarządzania musi mieć zdolność adaptacji do uwarunkowań i preferencji wspólnoty.

Aktywna, ekonomicznie racjonalna i bazująca na wskaźnikach polityka transferów do samorządów musi być podstawowym narzędziem wpływu administracji rządowej na realizację zdecen-

tralizowanych zadań ważnych dla całego państwa. **Inteligentne transfery budżetowe powinny być uzupełniające i zastąpić „sztywne” mechanizmy finansowania.** Potrzeba dla nich spojrzenia strategicznego, tak jak w przypadku środków unijnych.

Spójnemu, ponownemu ulokowaniu samorządów w modelu zarządzania publicznego musi służyć umieszczenie spraw ustroju i finansów JST w jednym ministerstwie jako zagadnień integralnie ze sobą połączonych (14. Jeden silny ośrodek spraw samorządowych). Zapoczątkuje to potrzebną zmianę w systemie samorządowym i dowartościuje rolę wspólnot jako samodzielnych, partnerskich podmiotów. Wojewoda zaś, oprócz obecnej funkcji nadzorczej, odgrywałaby w stosunku do JST rolę doradcy i mediatora.

Prawo, jakie państwo kreuje względem samorządów, powinno podążać, a nawet antycypować wyzwania w szybko zmieniających się czasach. **Optymalnym narzędziem badania projektowanych zmian w funkcjonowaniu JST jest pilotaż.** Metoda ta posiada przewagę nad wdrażaniem modyfikacji z poziomu ustawowego w postaci szybkiego identyfikowania i eliminowania potencjalnych błędów, które nieuchronnie powstają przy projektowaniu rozwiązań. Pilotaże powinny stać się trwałą metodą przygotowywania, testowania i inicjowania zmian prawnych w działaniu JST (20. Pilotaże dla JST).

Należy też dążyć do kodyfikacji i scalenia prawa samorządowego, tak aby zasadnicze regulacje nie były rozproszone w różnych aktach prawnych.

Prawo dla wspólnot powinno mieć – na tyle, na ile to możliwe – charakter ramowy i wyraźnie wskazywać na swobodne wybory ich władz

IV. ROZWIĄZANIA

Każda z 25 rekomendacji stanowi całość i nie może być dowolnie modyfikowana. Założyliśmy też, że punktem wyjścia jest obecny stan prawny. Rozwiązania będą musiały ulegać odpowiednim zmianom w zależności od nowelizacji aktualnych przepisów. Uporządkowane zostały według skali trudności w ich wprowadzaniu: od najbardziej skomplikowanego, do najłatwiejszego.

1. Swoboda organizatorska JST

Samorząd powinien mieć prawo tworzenia własnych organizacji w kształcie i formie, jaką uzna za racjonalną, w rozsądnie zdefiniowanych ramach. Teraz przepisy definiują często nawet nazwy komórek organizacyjnych wchodzących w skład instytucji samorządowych (np. w urzędach pracy). Nie dość tego, jest w nich wymienione każde stanowisko. Spis obejmuje ponad 700 pozycji.

Pula możliwych form organizacyjnych musi być wyraźnie określona w zamkniętym katalogu, w początkowych przepisach każdej z ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Będą mogły to być instytucje objęte budżetem samorządowym, funkcjonujące zgodnie z modelem z rozwiązania 8. Samorząd jako spójny organizm, związki samorządowe i spółki kapitałowe, a do reprezentowania interesów wspólnot – stowarzyszenia.

Z regulacji **powinna zostać usunięta konstrukcja samorządowej osoby prawnej** (m.in. instytucja kultury, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, wojewódzki ośrodek ruchu drogowego). Nie oznacza to likwidacji tych jednostek, ale odejście od automatyzmu, z jakim ustawy przypisują im osobowość prawną i formę organizacyjną. Z ekonomicznego punktu widzenia, formy posiadające osobowość prawną są powoływane w celu wydzielenia ryzyka, które może przybrać postać bankructwa. Obecnie upadłość samorządowej osoby prawnej jest niemożliwa. Funkcję wydzielenia ryzyka z powodzeniem może spełniać spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

Samorząd powinien mieć prawo tworzenia własnych organizacji w kształcie i formie, jaką uzna za racjonalną, w rozsądnie zdefiniowanych ramach

lub spółka akcyjna samorządu. Po to bowiem istnieje ta forma organizacyjna. Spółka może również służyć współpracy różnych samorządów, a więc połączeniu ich kapitałów. Ten sam cel umożliwi związek samorządów jako publicznoprawna forma kooperacji.

Równoległe **musi zostać zniesiony obowiązek posiadania szeregu instytucji**, które teraz są szczegółowo zdefiniowane i mają działać w strukturach samorządów (m.in. ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, instytucje kultury). Ten krok pozwoli samorządom na dużo silniejszą współpracę, ale również stworzy możliwość realizacji zadań przez firmy prywatne i organizacje pozarządowe konkurujące o publiczne zlecenia. Ograniczenia dotyczące realizacji zadań publicznych przy udziale podmiotów niepublicznych powinny dotyczyć jedynie przypadków, w których w grę wchodzi wykonywanie funkcji władczych i bezpieczeństwo publiczne.

Przedstawione zmiany, ustalone jako zasady ogólnosystemowe, posłużą wyposażeniu wspólnot w realną samodzielność do decydowania o sposobie wykonywania zadań publicznych. Należy położyć nacisk na realizację funkcji samorządów, ale w sposób, który pozwoli poszczególnym wspólnotom na projektowanie własnych rozwiązań lokalnych wyzwań i problemów. Decyzje organizacyjne powinny wypływać z uchwał organów stanowiących, będących najbliższymi mieszkańców (podatników) i ponoszących przed nimi odpowiedzialność za wykonanie zadania publicznego. Obowiązujące od lat regulacje resortowe utrwalają niesłuszne przekonanie, że gwarantem realizacji zadania publicznego jest istnienie instytucji samorządowej. Mnożone są detaliczne przepisy, które pozbawiają JST prawa do zarządzania sprawami „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, a zmiany legislacyjne utrwalają autonomię instytucji działających pod szyldem samorządów. Dotyczy to 65 tys. takich instytucji, spośród których 59 tys. to jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (jednostki budżetowe i zakłady budżetowe).

Obecne prawo bardzo ogranicza swobodę organizatorską JST. Jej namiastką jest np. art. 5g ustawy o systemie oświaty, który daje gminom pewną elastyczność w realizacji zadań oświatowych i stwarza szansę na racjonalizację wydatków na edukację. Wykorzystanie przez samorządy możliwości przekazania niepublicznej osobie prawnej lub osobie fizycznej prowadzenia szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów uchroniło przed likwidacją wiele szkół wiejskich. Pozwoliło na utrzymanie zatrudnienia znacznej grupy nauczycieli i uniknięcie negatywnych konsekwencji społecznych (likwidacja infrastruktury edukacyjnej, konieczność posyłania dzieci do odległych szkół). Gdyby zmienić art. 5g ustawy o systemie oświaty i pozwolić na przekazanie szkoły do prowadzenia innemu niż JST podmiotowi niezależnie od liczby uczniów, pozytywny efekt mógłby być większy. Nie należy się więc obawiać poszerzania zakresu samodzielności organizacyjnej wspólnot.

2. Łączenie gmin

Jak wynika z prognoz demograficznych Eurostatu, **liczebność całej populacji Polski spadnie z 38,4 mln w 2013 roku do 36,6 mln w 2035**. Jeszcze bardziej pesymistyczne są prognozy GUS. Jedna z najniższych dzietności wśród krajów europejskich spowoduje, że stopniowemu zmniejszaniu się liczby ludności towarzyszyć będzie starzenie się społeczeństwa.

Według prognozy demograficznej GUS, w miastach będzie można skonstatować nieustanny ubytek ludności, natomiast na obszarach wiejskich nastąpi on dopiero po roku 2020. Z czasem coraz liczniejsza stawać się będzie grupa gmin o małej liczbie mieszkańców. **Już teraz jest 612 gmin, które mają mniej niż 5 tys. osób.**

Procesy demograficzne będą w coraz większym stopniu podważać finansowe podstawy funkcjonowania najmniejszych wspólnot, zwiększać obciążenie budżetu państwa transferami i osłabiać zdolność do świadczenia przez nie usług publicznych. Samorządy mogą reagować na to na dwa sposoby: nasilając współpracę lub podejmując decyzję o łączeniu się. Niestety, nikła kooperacja JST pozwala na odrzucenie przekonania o szansach rozwoju na dużą skalę zorganizowanych i dobrowolnych form wspólnej realizacji zadań.

Pomimo tego, że począwszy od 2004 r. przewidziano mechanizm zachęt finansowych do łączenia gmin i powiatów, do chwili obecnej nie nastąpiło żadne takie połączenie. Aktualną „premią” za konsolidację jest podwyższony o 5 punktów procentowych udział we wpływach z PIT, który przysługuje przez okres 5 pełnych lat budżetowych. Brak chętnych do łączenia tylko częściowo można tłumaczyć małą atrakcyjnością tej zachęty finansowej dla samorządów. Problem tkwi w zapewniającym ochronę systemie finansowania wspólnot, który przy niskim udziale podatków lokalnych dostarcza dużej części środków z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji. Przyczyną porażki idei dobrowolnych połączeń polskich samorządów jest też opór elit lokalnych – polityków, wpływowych urzędników samorządowych i pracowników sfery oświatowej.

Liczebność całej populacji Polski spadnie z 38,4 mln w 2013 roku do 36,6 mln w 2035

W drugiej połowie XX wieku wiele krajów OECD ograniczyło w istotnym stopniu ilość jednostek samorządowych (m.in. Holandia, Japonia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania). W ostatnich latach, poza znaczącą reformą roku 2007 przeprowadzoną w Danii, oddolny i szeroki proces łączenia gmin ma miejsce w Szwajcarii, a stopniowo zmniejsza się liczba gmin w Finlandii i Islandii.

Rozwiązania tu zaproponowane nie będą miały charakteru incydentalnego. Chodzi o dostarczenie trwałych metod ustawowych, przy pomocy których państwo może kształtować mapę samorządów lokalnych. Mechanizm będzie w sposób powtarzalny reagował na proces wyludniania się gmin.

Standard to gmina licząca co najmniej 20 tys. mieszkańców

Żadna gmina nie powinna mieć mniej niż 20 tys. ludności. Zasada ta w jasny sposób zamyka drogę dla tworzenia małych

gmin pod względem liczby mieszkańców. Jeżeli w ciągu trzech kolejnych lat liczba ludności wynosi na koniec każdego roku mniej niż 20 tys., Rada Ministrów powinna dokonać połączenia gminy z gminą lub gminami graniczącymi, tak aby nowo utworzona jednostka nie miała mniej niż 20 tys. ludności (w ciągu trzech pierwszych lat gminy mogą łączyć się dobrowolnie). Konsolidacja musi się pokrywać z kadencją organów samorządowych, tak aby wybory były już do władz nowej jednostki.

Odstępstwo od łączenia dla gmin współpracujących

Rada Ministrów może nie podejmować inicjatywy, której celem jest połączenie gmin, jeżeli gmina liczy co najmniej 10 tys. ludności i w ścisły sposób współpracuje przy świadczeniu usług publicznych z gminą lub gminami graniczącymi z nią.

Podział gminy lub uszczuplenie jej obszaru jako rozwiązanie wyjątkowe

Podział gminy lub wydzielenie z jej obszaru fragmentów przyłączanych do innej gminy lub gmin powinno następować jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, co oznacza, że ta metoda zmiany podziału administracyjnego ma być rozwiązaniem wyjątkowym. Preferowane powinno być łączenie gmin w całości, zamiast wydzielania z nich poszczególnych części – „pełzającej” zmiany granic.

Wysoki poziom migracji wahadłowych do miasta jako przesłanka łączenia

Gmina bezpośrednio granicząca z miastem na prawach powiatu powinna podlegać włączeniu do obszaru miasta w kolejnym roku po tym, w którym stwierdzono, iż w typowym dniu powszednim ponad 50% ludności gminy korzysta z usług publicznych świadczonych przez miasto na jego terenie. Chodzi zatem o rozszerzenie granic miasta o obszary gmin funkcjonalnie najsilniej z nim powiązanych.

Żadna gmina nie powinna mieć mniej niż 20 tys. ludności

Porozumienie zabezpieczające

Powinny być przewidziane szczególnego rodzaju porozumienia, które mogą zawrzeć gminy graniczące z gminą lub większymi gminami, a także miastem na prawach powiatu. Antycypując przyłączenie do większego organizmu, gmina granicząca może w drodze porozumienia określić oczekiwane przez siebie warunki funkcjonowania przyłączanej społeczności. Po konsolidacji szczególne prawa tej społeczności będą musiały być zagwarantowane w statucie JST. Dodatkowe zabezpieczenie instytucjonalne to możliwość zmiany formuły działania i kształtu jednostki pomocniczej jedynie po obligatoryjnym zasięgnięciu opinii społeczności przyłączonego obszaru.

Częściowe pokrywanie kosztów łączenia

Dotychczasowa zachęta do łączenia gmin i powiatów w postaci zwiększonego o 5 punktów procentowych udziału we wpływach PIT powinna zostać zlikwidowana. Zastąpiłaby ją dotacja celowa z budżetu państwa dla nowych jednostek na częściowe pokrycie jednorazowych wydatków bieżących i majątkowych, które są bezpośrednio związane z procesem łączenia. Dotacji celowej powinien udzielać na podstawie umowy wojewoda, tak aby sposób kalkulacji kwoty dotacji preferował powstawanie możliwie jak największych jednostek, które podjęły inicjatywę scalania lub zacieśnienia współpracy wcześniej, niż wymagają tego przepisy.

Mienie w przypadku podziału gminy lub zmiany granic i rekompensata

Przesunięciu granic powinno towarzyszyć przekazanie składników mienia, w tym infrastruktury komunalnej, które mają podstawowe znaczenie dla świadczenia usług publicznych na terenie obszaru przyłączanego do innej wspólnoty. Jeżeli przekazaniu składników mienia towarzyszy znaczące finansowe osłabienie jednej ze stron, druga powinna dokonać stosownej rekompensaty finansowej.

Efekt wdrożenia zmian ustawowych

Małe gminy będą zmotywowane do podejmowania lub zacieśniania współpracy przy świadczeniu usług, aby dzięki partner-

stwu zachować możliwość samodzielnego działania (gminy o liczbie mieszkańców między 10 tys. a 20 tys.) lub pośrednio wskazywać Radzie Ministrów gminę lub gminy, z którymi preferowałyby połączenie, jeżeli jest to nieuniknione (gminy o liczbie mieszkańców poniżej 10 tys.).

Gminy bezpośrednio graniczące z miastem na prawach powiatu mogą zapewnić sobie daleko idącą autonomię i integralność, zawierając z miastem porozumienie, w którym sprecyzują warunki funkcjonowania społeczności po połączeniu.

Władze miast na prawach powiatu będą mogły wypracowywać formułę działania ośrodka miejskiego po dołączeniu gmin graniczących.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej odpowiedzialny za opracowanie pracochłonnych projektów rozporządzeń dokonujących zmian na mapie terytorialnej będzie mógł powstrzymać proces symbolicznych korekt przesuwających granice gminne, zamiast tego dokonując rzadszych i systematycznych zmian tej mapy.

Mechanizmy zablokują możliwość dalszej fragmentacji samorządów, wyposażając Radę Ministrów w klarowny, mniej podatny na bieżące okoliczności polityczne, mniej konfliktogenny i oparty o jasne wskazówki ustawowe system – populacyjny wzorzec gminy i kryterium wytyczania granic obszaru miejskiego miasta na prawach powiatu (migracje wahadłowe z terenu gminy graniczącej w wysokości powyżej 50% jej ludności).

3. Międzynarodowe standardy rachunkowości

Najprostszym i rekomendowanym rozwiązaniem skokowo poprawiającym jakość i transparentność oraz porównywalność informacji finansowych sektora publicznego, a więc także samorządów, byłoby przyjęcie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego – MSRSP. Analogicznie miało to miejsce z wprowadzeniem Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR) i Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) do sektora prywatnego.

Celem było wówczas zapewnienie porównywalności sprawozdań finansowych spółek funkcjonujących w różnych krajach, ponieważ obowiązujące narodowe zasady rachunkowości znacznie różniły (i różnią) się od siebie. Wprowadzanie MSR i MSSF nie było narzucane poszczególnym krajom, ale okazało się warunkiem koniecznym dla państw pragnących pozyskać kapitał inwestorów zagranicznych, który był zainteresowany wiarygodną i porównywalną w skali międzynarodowej informacją finansową. Obecnie przyjętą regułą praktycznie we wszystkich krajach jest zgodność ze standardami MSR i MSSF informacji finansowej spółek notowanych na giełdach papierów wartościowych. Jedyną istotną wadą nowych standardów rachunkowości oraz sprawozdawczości jest koszt ich wprowadzenia wynikający ze znacznego stopnia komplikacji (szczegółowości). Jednak, istotną zaletą będzie dokładne i rzetelne przedstawianie informacji finansowej jednostek sektora publicznego, co ma niebagatelne znaczenie dla zwiększenia efektywności funkcjonowania także sektora samorządowego.

Nowym czynnikiem przemawiającym na korzyść obowiązku wprowadzenia MSRSP w krajach UE, w tym Polski, może okazać się sytuacja finansów publicznych sektora publicznego. Kryzys roku 2008 unaoczniał władzom UE i krajów członkowskich słabość informacji finansowej na poziomie albo rządów centralnych, albo samorządów lokalnych, albo ich obu. Praktycznie każdy kraj UE okazał się specyficzny w swoich problemach fiskalnych, ale wspólnym mianownikiem jest brak porównywalności informacji, która pozwoliłaby na rzetelną diagnozę sytuacji.

Należy mieć na uwadze, że lata 2014-2020 mogą być ostatnim okresem przed wymaganym przez UE wdrożeniem MSRSP w krajach członkowskich. Dlatego też, dopóki to nie nastąpi, nie jest wymagana konsolidacja podmiotów powiązanych kapitałowo z JST na poziomie zobowiązań (i aktywów). **To ostatnia możliwość rozsądnego wykorzystania**

Najprostszym i rekomendowanym rozwiązaniem
byłoby przyjęcie Międzynarodowych Standardów
Rachunkowości Sektora Publicznego

instrumentów inżynierii finansowej na poziomie sektora samorządowego i podmiotów od niego zależnych, ale także równoległej restrukturyzacji finansowej, która zabezpieczy samorzady przed ryzykiem niewykorzystania unijnego finansowania lub (w gorszym wypadku) utratą płynności.

4. Jedna ustawa dla pracowników samorządu

Z budżetów samorządowych opłacani są pracownicy publiczni, do których zastosowanie mają przepisy Karty Nauczyciela, ustawy o pomocy społecznej, ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o strażach gminnych i ustawy o służbie cywilnej. Nie można zapomnieć jeszcze o zatrudnionych w tzw. samorządowych osobach prawnych, wśród których są instytucje kultury niemal całkowicie zależne od pieniędzy samorządowych: domy kultury, ośrodki kultury, kluby, biblioteki, muzea, kina i teatry. Wielość rodzajów pracowników to sygnał ostrzegawczy, że gdzieś w gąszczu przepisów zapodziała się idea służby publicznej, która powinna być podstawowym nakazem dla każdego pracownika samorządowego, niezależnie od jego specjalizacji i kompetencji. **Teraz prawo kładzie akcent na konstytuowanie instytucji samorządowych jako zakładów pracy, a w nich stanowisk i hierarchii służbowej, przy mocno zaznaczonej resortowej odrębności grup zawodowych.** Przepisy próbują reglamentować zatrudnienie i wynagrodzenia w JST, czego dowodem jest ponad 700 wydzielonych i nazwanych stanowisk pracy, jakie zawiera rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Są wśród nich stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, ale i dżokeja, kelnera, pianisty, bufetowego, kapelana, starszej pokojowej, praczki, gorseciarzki, drwala, wulkanizatora oraz operatorki telegrafu (teletypistki).

Należy stworzyć dla całego samorządu jedną ustawę o statusie pracowników JST. Kwestia zatrudnienia, tj. konstytucyjny wymóg otwartego dostępu do niego w samorządzie, rodzaje stosunków pracy itp., powinna być uregulowana w ustawach ustrojowych. W przeciwieństwie do ustawy o służbie cywilnej, obecnie treść przepisów w ustawie o pracownikach samorządowych nie realizuje podstawowego jej celu, jakim jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez wspólnoty.

Oczywiście, w odniesieniu do pracowników np. ze sfery pomocy społecznej czy oświaty powinny istnieć przepisy szczególne zawarte w ustawach systemowych regulujące wymagania zatrudnienia i wykonywania określonych obowiązków służbowych. Muszą one być jednak sformułowane w aspekcie przedmiotowym (charakter pracy), a nie podmiotowym (nazwa stanowiska).

5. Zasada zrównoważenia budżetu samorządu w średnim okresie

Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych wyznacza limit obciążenia budżetu samorządowego spłatami zadłużenia. Skomplikowany wzór opiera się na średniej nadwyżce operacyjnej z okresu trzech lat. Ta już od 2014 r. obowiązująca samorzady reguła fiskalna ma słabości. Bazuje na danych historycznych, utrudnia rolowanie długu w celu obniżenia jego kosztu odsetkowego, zawiera wyłączenia (związane m.in. ze środkami unijnymi) i pozwala na poprawianie relacji sprzedaż-majątku. Skłania samorzady do zaciągania kredytów na kilkadziesiąt lat, których okres spłaty może mieć zerowy związek z okresem trwałości inwestycji sfinansowanej z jego środków. Można ocenić, że wybór obecnej reguły fiskalnej wyrasta z przekonania, że szanse rozwoju ma każdy samorząd, a metodą na to są inwestycje. Tymczasem **w nowej rzeczywistości gospodarczej źródłem rozwoju raczej nie będą inwestycje infrastrukturalne, a kapitał społeczny.**

Sformułowana poniżej propozycja nowej reguły fiskalnej nie odbiera JST prawa do zadłużania się. Skłania jednak do większej ostrożności przy podejmowaniu ważnych ekonomicznie decyzji, szczególnie w kontekście bardzo niekorzystnych prognoz demograficznych dla Polski. Rekomendacja jest zgodna z kierunkiem ewolucji samorządowych reguł fiskalnych obserwowanym w innych krajach rozwiniętych (m.in. Finlandii, Holandii, Islandii, Szwajcarii i Szwecji). Należy też zauważyć, że udział inwestycji w budżetach tamtejszych samorządów jest na niewysokim poziomie. Tego samego można spodziewać się w odniesieniu do Polski po zredukowaniu przy pomocy środków unijnych najpoważniejszych zapóźnień infrastrukturalnych.

Generalną regułą powinno być założenie, że dochody wystarczają na pokrycie kosztów

Zasada solidarności międzygeneracyjnej, perspektywa starzejącego się społeczeństwa przy nieuniknionym wyludnieniu się obszarów peryferyjnych, wysoki poziom migracji młodych ludzi, a także nieodległy kres istotnej pomocy unijnej (po Perspektywie Finansowej 2014-2020) nakazuje dokonać głębokiej redefinicji reguł fiskalnych w samorządach.

W tym celu należy ustanowić zasadę zrównoważenia wydatków w średnim okresie. Generalną regułą powinno być założenie, że dochody wystarczają na pokrycie kosztów. Jeżeli w danym roku wystąpi deficyt, musi być on skompensowany analogiczną nadwyżką budżetową najpóźniej w trzecim kolejnym roku. Organ stanowiący JST maksymalnie trzy lata po wystąpieniu deficytu podejmie uchwałę budżetową w kształcie pozwalającym na zastosowanie powyższej zasady. Samorząd miałby także możliwość spełnienia tego założenia, wykorzystując pewną część zaoszczędzonych środków pochodzącym z wcześniejszych nadwyżek budżetowych, utworzoną na ten właśnie cel. By zapobiec „przejadaniu” przez wspólnotę własnego kapitału, jego wielkość powinna być ograniczona do wysokości określonej części dochodów samorządu, które są do jego swobodnej dyspozycji. Ta swoista rezerwa zaangażowana w danym roku mogłaby odpowiadać np. sumie 1% dochodów z podatków oraz subwencji ogólnej netto, czyli po potrąceniu wpłat. Służyłby temu dodany do ustawy o finansach publicznych nowy art. 242a, zaś w art. 267 należałoby określić, że w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu organ wykonawczy będzie musiał powiadomić, w jaki sposób nastąpiło skompensowanie ujemnego wyniku i w jakiej części należy go jeszcze wyrównać.

Zasada zrównoważenia budżetu powinna zacząć obowiązywać w polskim prawie w końcowym etapie Perspektywy Finansowej 2014-2020, tj., gdy samorządy zakontraktują już większość z przeznaczonych dla nich środków unijnych. Zagwarantowane powinno być odpowiednie *vacatio legis*, by wspólnoty mogły przygotować się do nowej reguły fiskalnej.

6. Lokalny PIT

W skali ogólnopolskiej należny podatek od osób fizycznych za rok 2012 wyniósł blisko 66 mld zł. To niemal czterokrotnie więcej niż dochody samorządów z podatków majątkowych: od nieruchomości, rolnego i leśnego. PIT ma zatem największy potencjał do usamorzędowania polskiego systemu podatkowego.

PIT ma największy potencjał do usamorzędowania polskiego systemu podatkowego

Zamiast dotychczasowych udziałów samorządowych w PIT (30,8 mld zł w 2012 r.) powinien zostać wydzielony lokalny PIT o stawce liniowej. Co do zasady, byłby dochodem samorządów lokalnych zgodnie z miejscem zamieszkania podatników. Ponieważ to wspólnoty realizują bieżące usługi na rzecz mieszkańców, powinny one czerpać środki z opodatkowania także dochodów z pracy, rent i emerytur, świadczeń społecznych oraz indywidualnej działalności gospodarczej. Przy obecnym systemie podatkowym lokalny PIT powinien objąć dochody opodatkowane według stawki:

- 18%, a więc I przedziału 2-stopniowej skali podatkowej;
- 19% od dochodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej.

Lokalny PIT jako I przedział skali podatkowej

W obrębie 2-stopniowej skali podatkowej I przedział podatkowy powinien stać się lokalnym PIT, a II przedział (32%) będzie przypisany tylko budżetowi państwa. Podatek należny tylko w I przedziale dotyczy blisko 98% podatników i wynosi 37 mld zł (por. zestawienie 1) – dużo więcej niż całe udziały z PIT. Każdy podatnik PIT powinien w pierwszym rzędzie finansować swój samorząd, a dochody najzamożniejszych trafiłyby do budżetu państwa (aktualny II przedział). Jeżeli podatnik płaci PIT tylko w I przedziale, odliczenia skutkują w całości dla dochodu samorządowego.

Jeżeli jego dochód objęty jest podatkiem w II przedziale, w pierwszej kolejności odlicza ulgi od państwowej części PIT.

Ważną funkcją rozwiązania będzie prawo regulowania przez organ stanowiący jego stawki lokalnego PIT w niewielkim zakresie przewidzianym w ustawie (dolny i górny limit). Biorąc pod uwagę obecny średni podatek od osób fizycznych w pierwszym przedziale (1581 zł), nie należy obawiać się, że władztwo podatkowe spowoduje dumping podatkowy w samorządach. Indywidualne ulgi w PIT udzielane przez naczelnika urzędu skarbowego będą wymagały zgody przewodniczącego organu wykonawczego JST, który posiada większą wiedzę o sytuacji podatnika niż US. Regulowanie stawki i zgoda przewodniczącego na indywidualną ulgę będą jedynymi instrumentami władztwa podatkowego samorządów.

Równocześnie odpowiednio zmodyfikowany powinien zostać system wyrównawczy, aby nie pozbawiał samorządów wpływów wynikających z zastosowania wyższej niż minimalna stawki lokalnego PIT. By autonomia w zakresie stawek podatku nie stała się fikcją, musi prawidłowo działać zasada adekwatności finansowej wyrażona w Konstytucji, podczas gdy obecnie za pewną częśćią nowych zadań JST lub zmianami zadań istniejących nie idą wystarczające środki. Inaczej organy stanowiące zmuszone będą podwyższać stawkę podatku z powodu niedostatecznego finansowania zadań, a nie ze swojej winy.

Zestawienie 1. PIT należny przy zastosowaniu skali podatkowej 18% i 32%

Wyszczególnienie	I przedział (18%)	II przedział (32%)	Ogółem
Liczba podatników	23,4 mln osób	0,6 mln osób	24,0 mln osób
Udział liczby podatników	97,69%	2,31%	100,00%
Podatek należny	37,0 mld zł	13,4 mld zł	50,4 mld zł
Udział podatku należnego	73,44%	26,56%	100,00%
Średni podatek po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne	1 581,00 zł	24 610,00 zł	2 103,00 zł
Efektywne obciążenie dochodu po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne	6,91%	16,17%	8,15%

Źródło: dane podatkowe Ministerstwa Finansów za 2012 r.

Ministerstwo Finansów przekazywałoby w równych ratach miesięcznych swoją prognozę dochodów z lokalnego PIT dla każdej JST. W kolejnym roku po rozliczeniu podatników PIT następowałoby ustalenie faktycznie należnych dochodów wraz z odpowiednim uregulowaniem pomiędzy państwem a samorządami.

Zaproponowane rozwiązanie, przypisujące samorządom I przedział w PIT, pochodzi z modelu szwedzkiego, w którym rozwój samorządności lokalnej jest jednym z wzorcowych w praktyce i nie stanowi osi sporu ideologicznego (liberalizm *versus* socjalizm).

Lokalny PIT w ramach stawki liniowej 19%

Nieco bardziej złożona jest kwestia wbudowania lokalnego PIT do stawki liniowej 19%, w ramach której rozlicza się w Polsce 0,4 mln podatników, a należny od nich podatek wynosi 13,8 mld zł (por. zestawienie 2). Wydzielając z niej lokalny PIT, należałoby równocześnie przyjąć zasadę, że łączny potencjalny dochód samorządu nie może przekroczyć kwoty maksymalnego potencjalnego podatku, jaki samorząd może otrzymać od podatnika z I przedziału – obecnie ok. 14,8 tys. zł. Taka formuła gwarantowałaby, że mali przedsiębiorcy wnoszą do funkcjonowania wspólnoty zbliżony wkład, co pozostali podatnicy lokalnego PIT. By rozwiązanie było sprawiedliwe, w danym samorządzie zmiana stawki podatku musiałaby rodzić te same potencjalne skutki finansowe dla podatnika rozliczającego się według obecnej stawki 19% i 2-stopniowej skali podatkowej. Większe albo mniejsze obciążenie podatkowe powinno oznaczać odpowiednią zmianę łącznej stawki 19%, jak również waloryzując aktualnej kwoty 14,8 tys. zł.

Zestawienie 2. PIT należny od podatników ze stawką 19%

Wyszczególnienie	Liniowy ze stawką 19%
Liczba podatników	0,4 mln osób
Podatek należny	13,8 mld zł
Średni podatek należny	32 200,00 zł
Udział podatku należnego	73,44%

Źródło: dane podatkowe Ministerstwa Finansów za 2012 r.

W pozostałym zakresie rekomendacje są wspólne z zawartymi w części dotyczącej lokalnego PIT jako I przedziału skali podatkowej.

Wprowadzenie lokalnego PIT – uwidocznionego w deklaracjach podatkowych – zwiększy zainteresowanie sprawami lokalnymi, ale również społeczną kontrolę wykorzystywania środków publicznych. Każdy podatnik PIT powinien w pierwszej kolejności łożyć na swój samorząd. Stawka lokalnego PIT będzie powiązana z poziomem świadczonych usług lub jakością zarządzania w samorządzie. PIT miałyby czytelne, lokalne ukierunkowanie. Potencjał dochodowy lokalnego PIT byłby większy, gdyby objąć nim rolników.

Ze względu na wielkość wpływów z podatku od relatywnie niewielkiej grupy podatników płacących go również w II przedziale podatkowym, wdrożenie lokalnego PIT w zaproponowanej formule może przyczynić się do spłaszczenia istniejących różnic w dochodach samorządów. Dostarczy on samorządom dużo wyższych dochodów niż udziały w PIT. Dlatego potrzebne będzie odpowiednie zmniejszenie środków przekazywanych im z budżetu państwa, by zmiana była dla niego neutralna. Z punktu widzenia władz centralnych lokalny PIT wiąże się z relatywnie niskimi kosztami administracyjnymi rozwiązania, gdyż nie trzeba budować odrębnego systemu poboru podatku.

7. Inteligentne dotacje dla JST

Całkowitej zmiany myślenia wymaga koncepcja krajowych dotacji budżetowych udzielanych samorządom (24,2 mld zł w 2012 r.). Przekazywane mechanicznie z budżetu państwa nie służą podniesieniu jakości usług publicznych, a mogłyby być skutecznym instrumentem oddziaływania na zadania realizowane na poziomie samorządowym w aspekcie jakości i kosztów.

Wadliwa formuła zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie zachęca do oszczędności. Systemową zasadą jest bowiem, że dotacje budżetowe mają pokrywać 100% wydatków na zadania. Obecnie w tej formule z budżetu państwa finansowane są 94 takie zadania. Każde osobną dotacją. Samorządy otrzymały na ten cel 16,7 mld zł (2012 r.). Układ sprawozdawczości budżetowej koncentruje się na pieniężnym rozliczeniu wykorzystania tych dotacji. Liczy się fakt wykazania w sprawozdaniu samorządu pokrycia określonych wydatków („przekazano-wykorzystano”). Nie ma żadnego systemowego sprawdzenia efektów, ani wbudowanej zachęty do gospodarności. Nie wiadomo również, jak kształtowana jest wysokość dotacji na te zadania dla poszczególnych JST: gdzie istnieją braki, a gdzie finansowanie jest nadmierne.

Proces przeobrażenia opisywanych konstrukcji dotacji powinien być zapoczątkowany uprawnieniem samorządów do zachowania sobie wszystkich zaoszczędzonych środków z dotacji budżetowej. To zachęci je do lepszej kontroli wydawania pieniędzy. Pozwoli m.in. na uszczelnienie systemu wypłat tych świadczeń socjalnych, które są w całości realizowane z dotacji budżetowej dla gmin.

Docelowo **należałoby przekształcić większość dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w instrumenty dofinansowujące.** Poziom dotacji byłby tym wyższy, im mniejszy potencjalny wpływ władz lokalnych na koszty zadania w danej sferze lub niższa ich zamożność. Przykładowo, określone zasiłki pomocy społecznej mogłyby być objęte dotacją do poziomu 90% ich wypłat. Sytuacja beneficjentów pomocy społecznej jest w pewnym stopniu

zależna od działań aktywizacyjnych samorządów. Szereg dotacji w danym sektorze mógłby zostać połączony w jedną, z mniej szczegółowymi wymogami dotyczącymi jej wykorzystania. Akcent powinien być położony na efekty osiągnięte w tym sektorze, mierzone przy pomocy obiektywnych wskaźników. Formuła budżetowania zadaniowego w budżecie państwa dotyczyłaby dotacji przyznawanych samorządom. Dysponent udzielający dotacji byłby zobowiązany do ustalenia oczekiwań jakościowych wobec biorcy, który miałby dużą swobodę operacyjną, jeżeli chodzi o wykorzystanie środków. Analogiczne mechanizmy powinny mieć zastosowanie do transferów z sektora finansów publicznych, w tym na zadania własne samorządów (5,7 mld zł w 2012 r.).

8. Samorząd jako spójny organizm

Wspólnota samorządowa to skomplikowany byt. Jest konglomeratem różnych instytucji, działalności i usług służących mieszkańcom. Mimo konstytucyjnego wyposażenia w osobowość prawną, ustawy nie traktują konsekwentnie jednostki samorządu terytorialnego jako spójnego podmiotu. **W 2,8 tys. samorządów działa 59 tys. jednostek**

organizacyjnych: jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Choć nie posiadają osobowości prawnej, dysponują przypisanymi ustawowo atrybutami finansowej i administracyjnej samodzielności. Regulacje te sprawiają, że poszczególne jednostki organizacyjne funkcjonują w stanie oddzielenia od własnej JST. Zrozumiałej autonomii merytorycznej dyrektorów szkół, szefów placówek pomocy społecznej i innych instytucji towarzyszy niepotrzebna do realizacji zadań publicznych rola kierowników podmiotów gospodar-

Akcent powinien być położony na osiągnięte efekty, mierzone przy pomocy obiektywnych wskaźników

czych. W takim stanie rzeczy jednostki organizacyjne stają się udziałowymi księstwami kierowników. Umacnia to dominację perspektywy resortowej w przeregulowanych ustawami i rozporządzeniami wspólnotach. Organizacyjne władztwo organów samorządowych jest pozorne, skoro ustawy automatycznie przekazują typowe jego kompetencje z poziomu samorządu do każdej jednostki organizacyjnej. Przyjęty model podraża koszty funkcjonowania wspólnot. Prowadzi do ogromnego zbiurokratyzowania i produkcji raportów (ok. 1,5 mln samych sprawozdań budżetowych rocznie), będących w dużej mierze konsekwencją samodzielności jednostek organizacyjnych. Utrudnione jest też wdrażanie jednolitych rozwiązań obsługowych i informatycznych.

Model wewnętrznie scalonego samorządu

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w uchwale z dnia 24 czerwca 2013 r. nr I FPS 1/13, rozstrzygając o podmiotowości podatkowej w VAT gminy, a nie jej jednostek budżetowych, potwierdził nieracjonalność obecnego modelu struktur w samorządach i jego sprzeczność. Jednostki budżetowe działają w imieniu i na rzecz samorządu. Utrzymują się z pieniędzy budżetu samorządowego, dysponują jego majątkiem i nie ponoszą żadnego ryzyka swojej działalności. Uchwała NSA pokazuje bezsens dalszego istnienia tak skonstruowanych jednostek organizacyjnych. Ich wyodrębnienie ze struktur samorządowych jest sztuczne i należy zakończyć ten stan.

Trzeba uczynić z JST jedną strukturę organizacyjną, podmiot gospodarki finansowej, podatnika, pracodawcę i płatnika, a także zharmonizować sposób klasyfikowania w REGON. Potrzebne jest usytuowanie kompetencji zarządczych na poziomie całego samorządu, a w ślad za tym pozostawienie odpowiedzialności za funkcjonowanie adekwatnej, efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej tylko na poziomie JST. O delegowaniu uprawnień w obrębie wspólnoty (w tym do jej instytucji) i ich cofnięciu powinny decydować władze samorządowe.

Struktura organizacyjna

Statut, jaki aktualnie posiada JST, ma symbolizować jej samodzielność i integralność. Obecnie ustawy samorządowe deklarują, że ustrój danej JST określa statut, ale przeczą temu wymogi posiadania przez poszczególne jednostki budżetowe i zakłady budżetowe własnych statutów.

Nie ma powodów, aby po wdrożeniu zmian ustawowych tego rodzaju dokument istniał dla instytucji objętych budżetem samorządowym. Instytucje powoływane w drodze uchwały organu stanowiącego będą dalej funkcjonować, ale bez przymiotów obecnych jednostek organizacyjnych. W każdej z ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego (m.in. o samorządzie gminnym) należy zaakcentować, że samorząd w celu wykonywania zadań sam „ustala wewnętrzną strukturę organizacyjną”, zamiast „może tworzyć jednostki organizacyjne”, co stanowi adekwatniejszą realizację art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Trzeba uczynić z JST jedną strukturę organizacyjną, podmiot gospodarki finansowej, podatnika, pracodawcę i płatnika

Potwierdzeniem tych zmian powinno być określenie, że każda JST posiada jeden BIP, w którym prezentuje w jednolity sposób działanie wszystkich swoich jednostek. Nie może być osobnych biuletynów dla poszczególnych instytucji. W celu realizacji tego postulatu konieczna jest nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Gospodarka finansowa

JST jako taka musi stać się podmiotem gospodarki finansowej. Całość działalności samorządu, a tym samym jego instytucji powinna zawierać się w budżecie danej wspólnoty. Dlatego w ustawie o dochodach JST należy przesądzić, że wszystkie wpływy zasilają budżet określonej wspólnoty. W ustawie o zamówieniach publicznych trzeba pozostawić jako zamawiającego JST, usuwając jej jednostki organizacyjne.

Z ustawy o finansach publicznych i powiązanych z nią aktów prawnych powinny zniknąć zapisy o jednostce budżetowej, zakładzie budżetowym i tzw. rachunku jednostki oświatowej. Zamiast tego organ stanowiący JST będzie mógł wybrać dla swoich instytucji formę gospodarowania brutto lub/i netto. Limit brutto będzie ustalany dla działalności, w której wysokość kosztów na dany cel jest niezależna od osiągniętych z niej dochodów. Natomiast limit netto będzie górną granicą kosztów po odliczeniu dochodów bezpośrednio związanych z celem limitu. To limit najdogodniejszy dla instytucji, które prowadzą odpłatną działalność komunalną, np. przedszkoli czy zarządów nieruchomości. Limit netto będzie uniwersalną metodą wykonywania budżetu, zastępując zakład budżetowy i rachunek jednostki oświatowej. W gestii władz samorządowych będzie możliwość fakultatywnego ustalenia indywidualnego planu finansowego dla konkretnej instytucji (teraz obowiązkowo musi go mieć każda z jednostek organizacyjnych). Dzięki temu organ stanowiący mógłby określić poziom swobody na niższych poziomach operacyjnych oraz osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych pozycji w budżecie samorządowym. Przykładowo, kierownikowi danej instytucji będą mogły być przyznane zarówno limity brutto, jak i netto w wyraźnie zdefiniowanym zakresie. Takiej możliwości nie daje obecna ustawa o finansach publicznych.

Należy również odejść od sytuacji, w której każda jednostka organizacyjna może mieć swoją, odrębną praktykę zarządzania środkami publicznymi oraz ich ewidencjonowania. Organ wykonawczy, ustrojowo odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej JST, będzie miał za zadanie zorganizowanie obsługi kasowej i księgowej. Takie postanowienia powinny znaleźć się w ustawie o finansach publicznych. Równocześnie to do organu wykonawczego należałoby ustalenie polityki rachunkowości dla całej JST i odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych. Musi to wynikać z zapisów ustawy o rachunkowości.

Podatnik

Ustawa o podatku od towarów i usług powinna wyraźnie określać, że to dana JST jako taka jest podatnikiem VAT. Jej też powinien być nadawany numer identyfikacji podatkowej (NIP). W nowej formule żadna z instytucji działających w obrębie samorządu nie mogłaby mieć indywidualnego NIP. Analogicznie, samorząd będzie jednym podatnikiem każdej innej daniny. Przykładowo, zwolnienie podmiotowe w CIT czy podatku od nieruchomości od określonego typu posesji (m.in. budynek urzędu marszałkowskiego) nie powinno już dotyczyć indywidualnie samorządowych jednostek organizacyjnych.

Pracodawca

Dla wszystkich osób, zatrudnionych przez instytucje objęte budżetem samorządowym, pracodawcą powinna być cała JST.

To wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie reprezentować gminę wobec jej pracowników. Do jego kompetencji musi należeć zatrudnianie i zwalnianie osób, w tym kierowników instytucji gminnych. Wójt będzie mógł upoważnić swojego zastępcę lub kierownika instytucji do realizowania tych zadań w jego imieniu. W obecnym kontekście ustrojowym, władza do zatrudniania i zwalniania w czytelny sposób powinna należeć do najważniejszego reprezentanta gminy, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Nawet, jeżeli zatrudniać będzie upoważniona osoba, działa personalnie w jego imieniu. Kompetencja do prowadzenia polityki personalnej ma bowiem współgrać z osobistą odpowiedzialnością za nią. Kończącą konsekwencją, także polityczną, będzie ponosił wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Postulowane zmiany wymagają nowelizacji aktów dotyczących zatrudnienia w samorządach, a także ustaw ustrojowych.

Płatnik zaliczek na PIT i składek ubezpieczeniowych

Skoro pracodawcą ma stać się JST, będzie ona również zobowiązana do odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne i zaliczek na PIT od zatrudnionych osób. Płatnikiem przestanie być indywidualnie każda z instytucji (obecnie jednostki budżetowe i zakłady budżetowe), choć w deklaracjach do urzędów skarbowych i ZUS powinno być nadal podawane dokładne miejsce pracy zatrudnionego. Opisane zmiany wiążą się z korektami w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

Wójt będzie reprezentować gminę wobec jej pracowników

Klasyfikowanie w REGON

Modyfikacji wymaga sposób, w jaki GUS ujmuje w REGON samorządy. Po zmianach, instytucje działające w strukturze JST spełnią definicję „jednostek lokalnych” osoby prawnej. Obecne jednostki organizacyjne nie są tak klasyfikowane. Zgodnie z ustawą o statystyce publicznej, jednostką lokalną jest zorganizowana całość (zakład, oddział, filia) położona w miejscu zidentyfikowanym odrębnym adresem, pod którym lub z którego prowadzona jest działalność przez co najmniej jedną osobę pracującą. W związku z tym należy dokonać „migracji” samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w tym także placówek systemu oświaty, do kategorii jednostek lokalnych wspólnot. Zmiana porządkuje sposób ewidencji instytucji publicznych przez GUS. Wiąże się z nowelizacją ustawy o statystyce publicznej i rozporządzenia Rady Ministrów o REGON.

zowana całość (zakład, oddział, filia) położona w miejscu zidentyfikowanym odrębnym adresem, pod którym lub z którego prowadzona jest działalność przez co najmniej jedną osobę pracującą. W związku z tym należy dokonać „migracji” samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w tym także placówek systemu oświaty, do kategorii jednostek lokalnych wspólnot. Zmiana porządkuje sposób ewidencji instytucji publicznych przez GUS. Wiąże się z nowelizacją ustawy o statystyce publicznej i rozporządzenia Rady Ministrów o REGON.

9. Opłaty do poziomu kosztów własnych usługi

W obecnym systemie nie można zrealizować prawa JST do wykonywania zadań w oparciu o opłatę od mieszkańców. Mówi o tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) sygn. 25/99, gdzie jednoznacznie wskazano, że kompetencje organów władzy publicznej i instytucji, którym powierzono zadania publiczne, muszą opierać się na wyraźnej podstawie prawnej. Tego rodzaju podstawa badana jest ze szczególną skrupulatnością zwłaszcza wtedy, gdy wywodzone z niej kompetencje wiążą się bezpośrednio z wolnościami lub prawami podmiotowymi. Jednocześnie obecny system (art. 18 ustawy o samorządzie gminnym) wskazuje, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast rada działa, podejmując uchwały.

Z uwagi na powyższe uwarunkowania realizacja zadań przez JST (głównie przez gminy) prowadzi do paradoksu: otóż, to w zakresie zadań społecznych rada gminy może podejmować decyzję, a jednocześnie w przypadku, gdy tego rodzaju decyzja będzie miała wpływ na prawa i obowiązki obywateli, nie będzie *de facto* mogła jej podjąć. Wydanie uchwały, której treść wpływa na prawa i obowiązki, oznacza wydanie uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego. To zaś jest w myśl obecnej doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego niedopuszczalne bez posiadania podstawy prawnej.

Oczywiście, obecnie istnieje m.in. art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności

publicznej. Przepis ten jest jednak w istocie martwy: sąd nie wykorzystuje go w działalności orzeczniczej. Sądy administracyjne wskazują bowiem, że (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 842/07, orzeczenie prawomocne) w zakresie pojęcia ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów czy urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzanie opłat za korzystanie z nich. Dodatkowym elementem pogłębiającym chaos jest regulacja zawarta w ustawie o gospodarce komunalnej. Art. 4 wskazuje, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące JST postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej JST.

Sposób funkcjonowania obecnych przepisów wskazuje na potrzebę pilnego uporządkowania sfery prawnej dotyczącej możliwości i zasad określania przez rady gmin sposobu realizacji zadań publicznych, których wykonanie wpływa na prawa i obowiązki obywateli. Jako przykład konsekwencji istniejącego bałaganu można wskazać zamieszanie, jakie nastąpiło w związku z podejmowaniem przez gminy uchwał w sprawie opłat za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej. Zdecydowana ich większość była podejmowana w oparciu o ogólny, przywołany powyżej, przepis art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Wszystkie te uchwały zostały jednak usunięte z porządku prawnego jako z nim sprzeczne.

Jak wynika z tych rozważań, w systemie regulacji powinna być całkowicie przebudowana koncepcja opłat przypadających samorządom. Musi zostać wprowadzona zasada, że odpłatność za usługi lub towary dostarczane przez JST nie może przewyższać ich kosztów własnych. Obecna koncepcja opłat przypadających samorządom jest nieczytelna dla członków wspólnoty i mało racjonalna. W obrębie dochodów własnych opłaty publicznoprawne przypadające samorządom to w istocie podatki (np. opłata skarbową). Centralnie regulowana odpłatność sprawia, że jej wysokość nie ma żadnego wyraźnego związku z kosztem, który ponosi samorząd. Na szeregu obowiązkowych usług administracyjnych samorządy mogą wręcz zarabiać albo przeciwnie – znacząco do nich dokładać z pieniędzy swoich podatników.

Zmiana pozwoli władzom samorządowym decydować o modelu finansowania usług publicznych: czy czerpać z wpływów podatkowych, czy opierać się raczej na zasadzie „użytkownik płaci” (tam, gdzie pozwalają na to ustawy).

Odpłatność za usługi lub towary dostarczane przez JST nie może przewyższać ich kosztów własnych

10. Koszty budżetu JST pod kontrolą

System budżetowy i rachunkowy to ważny instrument zarządzania we wspólnotach. W tym zakresie należy kontynuować proces budowy rozwiązań bardziej dostosowanych do specyfiki i potrzeb samorządu, a więc oddalających je od zasad przyjętych dla budżetu państwa. Zapoczątkowało go rozróżnienie w budżecie samorządowym działalności bieżącej i majątkowej wraz ze składającymi się na nie dochodami i wydatkami. Był to efekt ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Zmodyfikowana konstrukcja budżetu samorządowego, jego wykonywanie, ewidencja operacji, raportowanie i rozliczanie powinna realizować kilka celów. Po pierwsze, spowodować pełne ujęcie kosztów działalności każdej JST, a więc również wszystkich realizowanych zadań. Po drugie, pozwolić na powiązanie z tymi kosztami całości wpływów budżetowych. Po trzecie, umożliwić realizację budżetu w formule, która będzie dostosowana do potrzeb każdego z samorządów. Po czwarte, wspomagać gospodarność oraz chronić zasoby finansowe i majątkowe wspólnot przy respektowaniu zasady solidarności międzygeneracyjnej. Po piąte, pokazywać obraz faktycznej sytuacji finansowo-ekonomicznej samorządu wraz z jego podmiotami zależnymi. Celem, a zarazem efektem zmiany systemu budżetowego i rachunkowego powinno być zwiększenie przejrzystości oraz porównywalności JST pomiędzy sobą, co zwiększy także użyteczność informacji dla potrzeb instytucji rządowych.

Budżet zupełny

Należy skończyć z mającym obecnie miejsce wzajemnym potrącaniem dochodów i wydatków w budżecie samorządowym. Pieniądze nie mogą również wędrować nieznanymi ścieżkami. Chodzi przede wszystkim o środki trafiające teraz na tzw. wyodrębnione rachunki pozabudżetowe. Pochodzą one głównie z państwowych funduszy celowych realizujących zadania w sferze socjalnej: Funduszu Pracy (FP), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Dla przykładu, PFRON przekazał w 2012 r. województwom i powiatom na wyodrębnione rachunki blisko 1 mld zł na realizację zadań zatrudniania oraz rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a także pokrycie kosztów ich obsługi. Jeżeli chodzi o Fundusz Pracy, tylko mała część wykorzystywanych przez samorządy środków jest zaliczana do dochodów powiatów. Generalnie, zadań nie widać ani w dochodach, ani wydatkach samorządów, choć to one faktycznie realizują te funkcje. Powyższe niekorzystne zjawiska czasami są usankcjonowane

w ustawie (PGŚP, PFRON), niekiedy wynikają z interpretacji instytucji rządowych, a w innych przypadkach są wynikiem praktyki.

Całość gospodarki finansowej danego samorządu – wpływ i wypływ środków finansowych – powinna znajdować swoje odzwierciedlenie w jego budżecie. Zasada zupełności budżetu samorządowego powinna mieć charakter bezwarunkowy.

Całość gospodarki finansowej danego samorządu – wpływ i wypływ środków finansowych – powinna znajdować swoje odzwierciedlenie w jego budżecie

Budżet znanych transakcji

Regulacje finansowe przyjęte dla budżetów JST (analogicznie, jak dla budżetu państwa) koncentrują się na ujęciu kasowym. Liczy się wpływ i wypływ pieniędzy. Dla wspólnot pochodną takiego podejścia jest bezprecedensowe rozbudowanie sprawozdawczości budżetowej, której wyraz stanowi kilkanaście różnych typów formularzy. Wymaga ona raportowania zdarzeń gospodarczych, nie „wylapywanych” przez obecną sprawozdawczość. Koncentruje się na ruchu pieniądza, zamiast na kosztach, wykorzystaniu zasobów i zobowiązaniach. Ten stan należy zmienić. **W budżetach samorządy powinny przejść na zmodyfikowaną rachunkowość memoriałową.** Będzie to krok ułatwiający w przyszłości przyjęcie przez JST Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego.

Dla budżetu samorządowego powinna obowiązywać generalna zasada, że realistycznie planowane wpływy można uznać za „znane”, gdy są należne i dostępne. Oznacza to, że np. pieniądze z podatków przypadających JST rejestruje się w dacie ich wpływu do budżetu. Za to, jeżeli chodzi o wypływy, to nie płatność za transakcje (np. dostarczenie usługi na rzecz JST) powinna mieć znaczenie, ale moment, gdy staje się ona „znana”, a więc gdy powstaje zobowiązanie.

Budżet operacyjny i budżet inwestycyjny

Budżet samorządowy powinien obejmować dwie części. Stanowi to odejście od obecnej formuły, w której jest on zestawem planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Budżet operacyjny obejmowałby całą bieżącą działalność samorządu (m.in. opłaty, dochody z mienia, podatki, opłaty, subwencje, wynagrodzenia, zakupy towarów i usług), a jego częścią po stronie wpływu byłaby, poza odsetkami, także spłata rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych (obecne „rozchody budżetu”). Wyodrębniona pozycja planu budżetu operacyjnego to pokrycie zobowiązań z poprzednich okresów. Wprost z tej części budżetu można by odkładać środki, np. w formie lokat. W budżecie operacyjnym jako koszt należy uwzględnić amortyzację, traktując ją jak odrębną pozycję. Wyszczególniona byłaby też nadwyżka budżetu operacyjnego przekazywana do wykorzystania w ramach budżetu inwestycyjnego. Krok dalej to zakazanie przepływu w odwrotnym kierunku, co służyłoby ochronie kapitałów własnych i mienia samorządowego, a równocześnie de facto wprowadzało obowiązek wypracowania nadwyżki operacyjnej netto przez JST.

W budżecie inwestycyjnym, zasilanym środkami z budżetu operacyjnego znalazłyby się dochody (np. ze sprzedaży majątku) i wydatki związane z inwestycjami (np. zakup nieruchomości, pojazdów). Budżet inwestycyjny ma prezentować wykorzystanie środków kredytowych właśnie na inwestycje.

Zarówno budżet operacyjny, jak i budżet inwestycyjny sporządzane byłyby na oddzielnych, zdefiniowanych dla wszystkich JST formularzach i tak samo sprawozdawane. W analogicznej formule funkcjonowałyby sprawozdanie z wykonania całego budżetu.

Nowa klasyfikacja budżetowa dla samorządów

Ze względu na głównie usługowy charakter działalności wspólnot należy zbudować od podstaw klasyfikację budżetową, dostosowaną do ich charakterystyki. Musi być narzędziem do planowania, prezentacji oraz ewidencji operacji przy użyciu prostych i zrozumiałych pojęć. Opisywałyby dokładnie relacje gospodarcze samorządu z mieszkańcami i firmami (w tym kontrahentami) oraz innymi JST. Powinna pozwalać na wyraźne wyodrębnienie operacji związanych ze świadczeniem usług we własnym zakresie (m.in. zakupy materiałów biurowych, usług telekomunikacyjnych, energii, najmu lokali) oraz zakupy, poprzez które JST zapewniają realizację zadań przy pomocy innych podmiotów.

Ważną kwestią jest możliwie najdokładniejsze przypisanie kosztów do poszczególnych działalności JST. Dlatego powinna obowiązywać zasada, że wpływy i koszty, które dotyczą równocześnie wielu dziedzin, są alokowane proporcjonalnie do tych właściwych działalności. Dotyczyłoby to również amortyzacji.

Limity brutto i netto

W budżecie operacyjnym lub budżecie inwestycyjnym dla każdego limitu kosztów będzie można określić cel i warunki jego wykorzystania. To limit będzie narzędziem budżetowania zadaniowego, jeżeli władze samorządowe zaopatrzą przyznane środki we wskaźnik (np. liczba zajęć pozalekcyjnych, liczba godzin opieki nad osobą potrzebującą etc.). Limity brutto i netto budżetu zastąpią obecny sposób gospodarowania finansami wspólnoty, który jest realizowany przy pomocy form organizacyjnych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Zasady limitów zostały opisane w rozwiązaniu 8. Samorząd jako spójny organizm.

Należy zbudować od podstaw klasyfikację budżetową, dostosowaną do charakterystyki JST

11. Transparentność dla obywatela

Udział mieszkańców w lokalnym życiu publicznym jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania samorządu, a zwiększenie tego udziału – jednym z głównych wyzwań stojących przed polskimi JST. Uczestnictwo w sprawach wspólnoty wymaga nowej jakości informowania o działalności i zarządzaniu w strukturach samorządowych.

Jednolity sposób opisu działań JST

Najpilniejsze zmiany polegałyby na wprowadzeniu jednolitych standardów informacyjnych w sektorze samorządowym i rozszerzeniu zakresu informacji udostępnianej na stronach internetowych urzędów o spółki i instytucje zależne od samorządów. Wykorzystywana tu mogłaby być formuła budżetu zadaniowego oraz jednolitego standardu jego prezentacji jako narzędzia dostarczającego wiedzę członkom wspólnoty. Informacje powinny być dostępne *on-line*, w wersji uproszczonej i umożliwiającej głębszą analizę. JST prezentowałyby informacje o budżecie poszczególnych zadań (np. utrzymanie zieleni, obsługa zobowiązań finansowych, pomoc społeczna, koszty pracy) w takiej formie, która umożliwia porównanie z latami poprzednimi (o bechmarkingu traktuje też 12. Porządek w informacjach od JST). Trzeba jednak pamiętać, że będzie to miało rację bytu tylko przy rzeczywistym zarządzaniu strategicznym. Mieszkańcy i podatnicy mają prawo do informacji, czy gmina oszczędza, czy też wydaje więcej środków na jakiś konkretny cel. W każdej kategorii miałyby więc się znaleźć dane zarówno o budżecie, jak i jego realizacji, a także umowy z podmiotami trzecimi przyporządkowane według głównych kategorii kosztów. Jednak samo udostępnienie spisu setek umów na stronach internetowych urzędu nie jest szczególnie przydatne: obecnie brak jasno sformułowanych faktycznie realizowanych zadań (z powodu m.in. mylących tytułów) i nie wiadomo, do jakiej kategorii wydatków zaklasyfikować daną umowę (np. umowa na inwentaryzację może dotyczyć drzew,

ale też śmietników etc.), ani jaki procent budżetu określonego działu pochłania. Te kategorie stanowiłyby wytyczne do stwierdzenia, czy realizowane są założenia określone w wieloletnim planie rozwoju oraz deklarowane w wyborach do władz samorządów.

Informacje powinny być dostępne *on-line*, w wersji uproszczonej i umożliwiającej głębszą analizę

Jawność procesu legislacyjnego

Proces legislacyjny na poziomie lokalnym powinien być transparentny. Posiedzenia rad gmin rejestrowane, a głosowania imienne i dostępne na stronach wspólnot. Zarówno plany posiedzeń rad gmin, jak i zapowiedź rozpoczęcia prac nad określonym tematem muszą znaleźć się na stronach urzędów, a najlepiej na podstronach komórek wiodących (jeżeli chodzi o projekty aktów prawa miejscowego). Obecny niedostatek informacji prezentowanej *on-line* w kontekście obowiązków informacyjnych JST

wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy coraz większej świadomości obywateli co do swoich praw, może prowadzić do faktycznej blokady samorządów: coraz więcej pracowników samorządowych będzie obsługiwać indywidualne wnioski, a mimo to poczucie braku dostępu do informacji wśród społeczeństwa będzie rosnąć.

12. Porządek w informacjach od JST

Biuletyny informacji publicznej tylko pozornie zapewniają szeroką i szczegółową wiedzę o funkcjonowaniu struktur samorządowych. Po pierwsze, nie ma ujednolicenia informacji, więc dane prezentowane na nich nie są porównywalne. Ewaluacja działań samorządów oraz prowadzenie różnych analiz dotyczących funkcjonowania władz lokalnych jest mrzonką. Po drugie, ogranicza to możliwość prowadzenia tzw. polityki opartej na dowodach. Po trzecie, nie każda jednostka wywiązuje się z obowiązku umieszczania tam wymaganych dokumentów. Po czwarte, nie tylko zakres, ale i standard przedstawianych danych pozostawia wiele do życzenia. I po piąte, BIP ma być prowadzony przez indywidualne jednostki organizacyjne, co sprawia, że na poziomie całego samorządu nie pokazuje się danych szeroko opisujących jego działalność, a BIP urzędu samorządowego odsyła do BIP tych właśnie jednostek organizacyjnych. Formuła BIP w samorządach nie jest wystarczająca dla uzyskania adekwatnych danych o zasobach i działaniu ich struktur. Zresztą, same władze lokalne nie dysponują pełną informacją o działaniu swoich instytucji. Te bowiem często raportują się administracji rządowej samodzielnie, bez pośrednictwa swoich władz. Nie ma również wiedzy, jaka jest skala sprawozdawczości, oraz z jakimi obciążeniami dla władz samorządowych się wiąże.

GUS prowadzi rejestr REGON i regularnie zbiera informacje od podmiotów gospodarki narodowej – prywatnych i publicznych. Są to dane o formie organizacyjnej, siedzibie, zatrudnieniu, majątku etc. Nie wiadomo jednak, ile jest czynnych podmiotów sektora publicznego. Sami pracownicy GUS sugerują zresztą dużą ostrożność, jeżeli chodzi o korzystanie z danych REGON. Wycinkowe informacje o działaniu resortowych administracji lub struktur są w posiadaniu innych ministerstw, przede wszystkim Ministerstwa Edukacji Narodowej (System Informacji Oświatowej), Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Zdrowia (Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą). **Brakuje zgromadzonych w jednym miejscu kompletnych i aktualnych danych o zatrudnieniu, finansach oraz mieniu poszczególnych instytucji**, mimo że dużą ich część regularnie pozyskuje się w programie badań statystycznych. Dane GUS objęte są tajemnicą statystyczną, tak jakby instytucje samorządowe były tym samym, co podmioty prywatne. W efekcie rządzący są pozbawieni informacji, a więc podstawowego narzędzia pozwalającego na kreowanie i realizację polityki publicznych. Z kolei obywatele nie mają możliwości bliższego przyjrzenia się strukturom, które utrzymują ze swoich podatków.

Choć GUS podaje w Banku Danych Lokalnych ogólną informację o sektorze samorządowym (liczbie podmiotów i zatrudnionych w nich), w samym roczniku statystycznym opisuje organizację państwa dużo więcej. Poza podaniem liczby samorządów i sołectw, brak choćby wzmianki o liczbie organizacji wchodzących w jego skład. Jest tylko informacja o urzędnikach i osobach piastujących funkcje polityczne. W samej formule rocznika wyraża się perspektywa resortowa: jednostki samorządowe utożsamiane są z urzędami samorządowymi, a inne fragmenty struktur publicznych opisuje się tylko przy

okazji prezentowania dziedzin branżowych (szkolnictwa, kultury, zdrowia czy pomocy społecznej). W tym ujęciu trudno o jakość informacyjną.

Dostęp do danych jednostkowych poprzez ograniczenie tajemnicy statystycznej

Zbierane w badaniach statystyki publicznej dane indywidualne dotyczące każdej JST, jej instytucji lub podmiotu mającego dominującą własność samorządową (spółki prawa handlowego itd.) powinny być udostępnione w sposób zdezagregowany, czyli oddzielnie dla każdej organizacji. W tym celu musi ulec modyfikacji art. 10 ustawy o statystyce publicznej, niewłaściwie regulujący tzw. tajemnicę statystyczną. Stanowi on barierę w dostępie do indywidualnych danych instytucji najpełniej opisujących działanie sektora samorządowego. Prawo musi zagwarantować wszystkim wgląd w te informacje, tym bardziej, że proces ich zbierania jest finansowany z pieniędzy podatników, zarówno po stronie struktur samorządowych, jak i gromadzącego informacje GUS. Dane o każdej z instytucji samorządowych lub podmiotów posiadających osobowość prawną muszą odwoływać się do numeru REGON „macierzystej” JST czy związku samorządowego. Wszelkie informacje powinny być w wyraźny sposób powiązane z nazwą i numerem identyfikacyjnym (REGON lub KRS) sprawozdającej się organizacji. Tajemnica statystyczna nie powinna mieć zastosowania do podmiotów publicznych, a najwyżej w stosunku do osób zatrudnionych w instytucjach publicznych, ale też w bardzo nielicznych przypadkach.

Dostęp GUS do danych administracyjnych

Równocześnie z ograniczeniem tajemnicy statystycznej w odniesieniu do działalności podmiotów samorządowych, GUS powinien uzyskać ustawowy dostęp do danych z rejestrów administracyjnych prowadzonych przez instytucje rządowe (np. z ZUS, posiadającego informacje o czynnych płatnikach składek). Informacje te uzupełniałyby dane z badań statystycznych wykonywanych przez GUS. Wówczas łatwiej integrowałoby się strumienie danych.

Tajemnica statystyczna nie powinna mieć zastosowania do podmiotów publicznych

Uporządkowanie sprawozdawczości dotyczącej samorządów przy pomocy rejestru

Konieczne jest uzyskanie pełnej i na bieżąco aktualizowanej informacji o wszelkich obowiązkach sprawozdawczych, jakie dotyczą sektora samorządowego. W ustawie o statystyce publicznej GUS powinien być zobligowany do prowadzenia rejestru jego obowiązków sprawozdawczych, dostępnego w internecie. Rejestr obejmować będzie zapis o każdym powszechnym wymogu raportowania się JST, ich instytucji, jak również podmiotów powiązanych, niezależnie od tego, czy wynika on z ustawy, rozporządzenia, czy innej podstawy prawnej działania jednostki administracji rządowej. Zawrze informację o powtarzalnych (rocznych, kwartalnych, miesięcznych itd.) i incydentalnych obowiązkach sprawozdawczych. Ustawowy nakaz zgłoszenia do rejestru powinien dotyczyć nowych obowiązków sprawozdawczych lub zmiany istniejących, przed ich wejściem w życie. Obowiązek złożenia sprawozdania nie będzie musiał być spełniony, zanim informacja o nim nie zostanie opublikowana w rejestrze. Zgłoszenie obowiązku sprawozdawczego należałoby do właściwego organu administracji rządowej. Powinno obejmować informację o organie administracji odpowiedzialnym za nałożony obowiązek, odbiorcy danego rodzaju raportu oraz organie administracji samorządowej lub jego jednostce zobligowanej do przedłożenia sprawozdania. Wskazana będzie podstawa prawna obowiązku, częstotliwość jego realizacji oraz forma (np. raportowanie na druku, wprowadzenie danych w systemie informatycznym). W zgłoszeniu organ administracji rządowej poda szacowany czas sporządzenia sprawozdania czy liczbę organizacji objętych daną sprawozdawczością. Na przetworzenie zgłoszenia GUS powinien mieć maksymalnie 2 tygodnie. O publikacji zgłoszenia w rejestrze Prezes GUS poinformuje właściwy organ administracji rządowej. Szczegółowe zasady funkcjonowania rejestru oraz zakres zgłoszenia określi rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów.

Stworzenie rejestru w GUS umożliwi skatalogowanie wszystkich wymogów raportowania dotyczących sektora samorządowego. Rejestr będzie dawał całościowy i kompletny obraz obciążeń sprawozdawczych. Pozwoli zebrać wiedzę dotyczącą rozproszonych informacji o zasobach, usługach i efektach funkcjonowania sektora samorządowego. Możliwy stanie się

wszechstronny pomiar obowiązków administracyjnych raportowania się struktur wspólnot samorządowych. Rejestr wpłynie również na poprawę jakości spływających do administracji rządowej informacji, a tym samym stworzy warunki do lepszego porównywania danych pomiędzy JST. Z czasem działanie rejestru pozwoli na weryfikację zakresu corocznego programu badań statystycznych prowadzonego przez GUS.

Państwowy portal prezentujący działalność samorządów

Dane o funkcjonowaniu każdego z samorządów powinny być dostępne na jednym ogólnopolskim portalu, prowadzonym przez GUS. Umożliwiłby on obywatelom zapoznanie się z efektami działania własnej wspólnoty, porównanie go z innymi JST (powszechnie stosowany na Zachodzie *benchmarking*) oraz ocenę sposobu wydawania pieniędzy publicznych. Nic tak dobrze nie motywuje do poprawiania jakości usług czy brania pod uwagę opinii mieszkańców przez władze lokalne, jak pewnego rodzaju konkurencja. **Na wzór norweskiego systemu raportowania samorządów KOSTRA, portal gwarantowałoby powiązanie danych finansowych z informacjami (przede wszystkim GUS) o zadaniach samorządowych, jak również zaangażowa-**

Dane o funkcjonowaniu każdego z samorządów powinny być dostępne na jednym ogólnopolskim portalu

nym zasobach, w tym personelu. W Polsce jest już przykład udanej próby zarysowania takiego portalu: to System Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich.

13. Ochrona finansów JST

Wychodząca z doświadczeń duńskich i szwedzkich propozycja zmierza do rozwiązania problemu naruszania zasady adekwatności środków do zadań wyrażonej w art. 167 Konstytucji RP.

Samorządy powinny być objęte realną ochroną prawną w odniesieniu do skutków finansowych działań prawotwórczych ustawodawcy, Rady Ministrów czy poszczególnych ministrów, które dotyczą przekazania im nowych obowiązkowych zadań własnych oraz zwiększenia kosztów realizacji zadań tego rodzaju już im przypisanych. Tego drugiego przypadku polskie prawo zasadniczo nie uwzględnia. Nowe zdefiniowanie stopnia ochrony stanowiłoby znaczący postęp w stosunku do obowiązującej legislacji. W przypadku wdrożenia formuły dotacji dofinansowujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (por. 7. Inteligentne dotacje dla JST), zasada ochrony powinna dotyczyć również kwoty niezabezpieczonej dotacją.

Istniejąca z mocy prawa część bilansująca subwencji ogólnej dla JST powinna równoważyć skutki działań prawotwórczych wpływające negatywnie i pozytywnie na poziom kosztów realizacji zadań. Wielkość środków finansowych w tej części kształtowano by na zasadzie netto, a więc tak wyrażana byłaby obustronność zasady adekwatności. Dodatkowo, uzupełnienie bądź pomniejszenie środków części bilansującej następowałoby po uwzględnieniu innych przyznanych źródeł dochodów. W ten sposób funkcją tego transferu byłoby dopełnianie dochodów samorządowych. Dogodność części bilansującej polegałaby nie tylko na kierowaniu odpowiedniej kwoty do samorządów, ale możliwości kształtowania kryteriów podziału tych środków pomiędzy poszczególne samorządy. Dokonywałby tego Minister Finansów (MF) w porozumieniu z przedstawicielami samorządów w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST).

Ustalenie wysokości części bilansującej powinno następować przed skierowaniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok kolejny do Sejmu. Zasady podziału środków na konkretne samorządy podlegałyby wypracowaniu w takich ramach czasowych, aby MF mógł poinformować o tych kwotach już w terminie do dnia 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy – jak ma to miejsce w odniesieniu do innych części subwencji ogólnej. Dzięki temu samorządy, planując swoje budżety na następny rok, będą wiedziały, jakimi środkami mogą dysponować. Gdy ze względu na trwający proces legislacyjny nie będzie możliwe odpowiednie skorygowanie kwoty części bilansującej przed datą 15 października, skutki danego aktu prawnego powinny być uwzględnione w tej części subwencji w latach następnych.

Część bilansująca, poprzez prawnie zapewnioną obecność w systemie finansowania samorządów, gwarantowałaby trwałą ochronę w ten sposób, że w ostatecznym rozliczeniu nie byłoby możliwe „bezkarne” wprowadzanie skutkujących dla finansów jednostek przepisów, znajdujących się w kompetencjach właściwych ministerstw. W tej sytuacji w interesie środowiska samorządowego byłoby przykładanie szczególnej wagi do badania projektów aktów prawnych, a zwłaszcza pilnowania ocen skutków regulacji.

Odpowiedzialność za zasilenie mechanizmu ochrony nie może być jedynie w gestii MF – dysponenta części bilansującej. Środki na część bilansującą subwencji ogólnej powinny pochodzić z odpowiedniego zmniejszenia budżetu resortu, w sferze kompetencji którego znajduje się prawo skutkujące dla wydatków JST.

Dla ministerstwa potrzeba zwiększenia części bilansującej subwencji nie byłaby więc ani korzystna, ani prestiżowa. Ponieważ o przeznaczeniu subwencji decydują organy stanowiące samorządów, resort pozbawia się narzędzia wpływu na sposób wykorzystania tych środków. Osłabia to szanse realizacji celów interwencji ustawowej, zwłaszcza jeżeli dotyczy ona specjalistycznych funkcji.

To dodatkowy bodziec, aby pochylić się nad kwestią zapewnienia finansowania zadania jeszcze na etapie poprzedzającym uchwalenie danego prawa, niezależnie od tego, kto jest jego projektodawcą. Zmotywuje to resort do występowania w charakterze adwokata samorządów wobec inicjatyw ustawowych dotyczących sfer jego działalności, także pochodzących spoza kręgu Rady Ministrów. Przy takim skonfigurowaniu systemu ochrony, we własnym interesie ministerstwa będzie wypracowanie ze środowiskiem samorządowym konsensusu wokół kwestii finansowych na możliwie wczesnym etapie inicjatywy legislacyjnej.

Środki na część bilansującą subwencji ogólnej powinny pochodzić z odpowiedniego zmniejszenia budżetu resortu, w sferze kompetencji którego znajduje się prawo skutkujące dla wydatków JST

W tym celu w ustawie o dochodach JST powinna zostać wyszczególniona część bilansująca subwencji ogólnej dla samorządów (jako pkt 5 w ust. 1 art. 7). Dla ustanowienia całego mechanizmu wystarczyłby pojedynczy artykuł (np. jako art. 28a), a jego jednostki redakcyjne obejmowałyby wszystkie kluczowe elementy:

- Kwotę przeznaczoną na część bilansującą ustalałoby się w wysokości różnicy pomiędzy szacowanymi wydatkami na przekazane obowiązkowe zadania własne i spowodowane przepisami zwiększenie szczególnych dla samorządów kosztów obowiązkowych zadań własnych już realizowanych a przyznanymi na te cele JST dodatkowymi źródłami dochodów (ust. 1). W drugim kroku kwota subwencji byłaby redukowana w sytuacji odwrotnej do opisanej (ust. 2).
- Koniecznym jest również rozstrzygnięcie, że ustalenie części bilansującej następowałoby na etapie przed skierowaniem projektu ustawy budżetowej do Sejmu (ust. 3), jak również obustronne powiązanie skutkami budżetu danego resortu z tą częścią subwencji (ust. 4).
- Istniałby obowiązek podziału kwoty części bilansującej na poszczególne samorzady przez MF w porozumieniu z reprezentacją samorządów, tak aby możliwe było powiadomienie o tej kwocie danych jednostek w ustawowym terminie do dnia 15 października (ust. 5).

Przy tak implementowanych zmianach zbytecznymi stałyby się – przestrzegane zresztą z różnym skutkiem – przepisy ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego: ust. 3 w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, ust. 3 w art. 56 ustawy o samorządzie powiatowym oraz ust. 3 w art. 67 ustawy o samorządzie województwa.

Wdrożenie udoskonalonego modelu ochrony finansowej samorządu mogłoby nastąpić możliwie szybko. Wiąże się to z relatywnie niewielkimi zmianami w prawie. Przepisy powinny wejść w życie od 1 stycznia roku wybranego do wdrożenia. Funkcję „obserwatora” skutków zmian prawnych powinien przyjąć na siebie Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST.

14. Jeden silny ośrodek spraw samorządowych

Nowy początek w sprawach samorządu terytorialnego wymaga ulokowania ich w jednym ministerstwie z wyraźnie zdefiniowaną misją zmiany i możliwie najszerszymi kompetencjami. Teraz za sprawy ustrojowe odpowiada minister właściwy ds.

administracji publicznej, a za sprawy finansowe – Minister Finansów. W zmodyfikowanym układzie kompetencji w obrębie Rady Ministrów odpowiedzialność za sprawy finansów wspólnot zostałaaby przekazana do obszaru ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Oznaczałoby to położenie akcentu na wolę reform ustrojowo-organizacyjnych i ich powiązanie z zagadnieniami finansów komunalnych. Te kwestie decydują o realnej samodzielności samorządów. Model ministerstwa szeroko odpowiedzialnego za sprawy samorządowe spotykany jest w krajach europejskich (m.in. skandynawskich). Kluczowym krokiem powinno być wyłączenie spraw finansów samorządowych z gestii Ministerstwa Finansów. Tam bowiem są zmarginalizowane dominującą perspektywą budżetu państwa, a nadto rozproszone pomiędzy różne komórki organizacyjne. Resort finansów jest raczej operatorem i księgowym systemu wydawania publicznych pieniędzy niż ośrodkiem jego naprawy.

W zmodyfikowanym układzie kompetencji w obrębie Rady Ministrów odpowiedzialność za sprawy finansów wspólnot zostałaaby przekazana do obszaru ministra właściwego do spraw administracji publicznej

Krokiem dalej byłoby dodanie do nowego ośrodka spraw samorządowych zagadnień rozwoju regionalnego. Po pierwsze, stworzy to korzystniejsze warunki do stopniowej modyfikacji krajowych transferów do JST i skoncentrowania przepływów w gestii jednego ministerstwa. Po drugie, wpisze w te transfery konstrukcje proefektywnościowe przyjęte w funduszach europejskich. Po trzecie, uspołjni politykę rozwoju prowadzoną przy pomocy środków finansowych.

Ministerstwo Finansów nadal odpowiadałoby za ogólny nadzór makroekonomiczny nad samorządową częścią sektora finansów

publicznych i sprawy podatków wspólnot. Nowy układ kompetencyjny wymaga zmian w ustawie o działach administracji rządowej oraz ustawie o finansach publicznych.

15. Finansowanie zadań, nie podmiotów

Prawo powinno minimalizować ryzyko, że poprzez budżet samorządowy mieszkańcy wspierają ze swoich podatków działalność innych podmiotów. Wspólnota samorządowa nie może być narażona na płatności lub zobowiązania, które nie służą lub wręcz zagrażają jej interesom ekonomicznym. Przekazanie z budżetu środków finansowych lub jego obietnica powinno być bezpośrednio związane z realizacją zadań publicznych zarówno, gdy przyjmuje postać bezzwrotną (np. dotacja), jak i zwrotną (np. pożyczka).

Dotacja udzielana z budżetu musi pokazywać, jaki mierzalny efekt dla wspólnoty przyniesie wykorzystanie środków budżetowych przez ich biorcę. Wykluczone powinny być formy dokapitalizowania i pokrycia straty, niezależnie od tego, czy w grę wchodzi własny podmiot samorządu (np. spółka komunalna), czy organizacja wobec niego zewnętrzna (np. podmiot trzeciego sektora). Te rozwiązania będą wspierać upowszechnianie się modelu zakupu usług od innych samorządów, przedsiębiorstw, fundacji, stowarzyszeń i pozostałych organizacji (*outsourcing*). Inaczej, niż obecnie, dotacje samorządowe powinny być przyznawane na okres przekraczający rok budżetowy, jeżeli uzasadnia to charakter zadania.

Pożyczka będzie mogła być udzielana na warunkach odsetkowych nie lepszych niż te, na które może liczyć samorząd, zaciągając zobowiązania na rynku finansowym. Niedozwolone stanie się umarzanie pożyczek udzielonych z budżetu samorządowego. Dla poręczeń i gwarancji, które są terminowe i udzielane do określonej kwoty, powinny być sformułowane dodatkowe warunki. W przypadku inwestycji, okres, na jaki jest planowana taka forma interwencji samorządu, nie może przekraczać jej cyklu życia. Poręczenia i gwarancje dotyczące kosztów bieżących innej organizacji powinny dotyczyć jednego roku.

Jeśli dla instytucji samorządowych nie uda się zlikwidować formy organizacyjnej, jaką jest samorządowa osoba prawna, to powyższe propozycje muszą mieć charakter reguł ogólnosystemowych. Dotyczyć będą wszelkich form przekazywanych z budżetu środków, tj. także tych, które posiadają postać zbliżoną do dotacji, pożyczek oraz poręczeń i gwarancji. Wyjątki od tych zasad powinny dotyczyć:

- świadczeń socjalnych dla osób fizycznych;
- wspomagania przez samorządy instytucji i osób w celach uznane za społecznie pożądane (m.in. usuwanie azbestu,

niskich palenisk, utrzymanie i renowacja zabytków), obwarowane warunkami określonymi w uchwałach samorządów i wymogiem transparentności;

- pieniędzy dla przedsiębiorstw finansowanych z funduszy państwowych;
- wykorzystania środków europejskich, których przekazywanie następuje poprzez budżet samorządu województwa;
- pomocy między wspólnotami, gdzie istniałaby pełna swoboda władz samorządowych.

16. Szeroka definicja członka wspólnoty

Teraz członkiem wspólnoty jest mieszkaniec – osoba przypisana do jednej, konkretnej gminy. Tylko mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). To podejście się zdezaktualizowało. Ludzie są coraz bardziej mobilni. Mogą większą część dnia spędzać w dużym mieście, pracując w nim, ale mieszkać poza jego granicami. Często posiadają nieruchomości w gminie, której nie są mieszkańcami. Ale nie zwalnia ich to z obowiązków podatkowych na jej rzecz. Równocześnie obecna wąska definicja członka wspólnoty nie pozwala im współdecydować o sprawach takiej jednostki, mimo że regularnie wnoszą tam podatek majątkowy (np. od nieruchomości). Prawo nie może ludzi przypisywać do ziemi, tym samym sztucznie ograniczając ich przynależność tylko do jednej wspólnoty. Samorządowe ustawy ustrojowe muszą uwzględniać różnorodność sytuacji życiowych, w których znajdują się obywatele. Możliwość uczestnictwa we wspólnocie, gdzie ma się realny interes, ułatwi władzom lokalnym odnalezienie się w nowej sytuacji, która nastąpi z chwilą likwidacji obowiązku meldunkowego, czyli od 1 stycznia 2016 r.

Członkiem wspólnoty gminnej powinna być osoba zamieszkała na jej terenie, posiadająca tam nieruchomości lub opodatkowana podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wystarczy spełnić jeden z tych trzech warunków, aby będąc pełnoletnim członkiem wspólnoty posiadać w danej gminie czynne prawo wyborcze, czyli możliwość wybierania władz lokalnych i uczestniczenia w referendach. Logicznym jest, aby nie tylko mieszkańiec, ale każda inna osoba, która bezpośrednio łoży podatki na daną jednostkę samorządową, miała głos w jej sprawach. To warunek odpowiedzialności samorządu także wobec osób, które uczestniczą we wspólnocie, choć nie mieszkają na stałe na jej terenie.

17. Jawność zarządzania i kontraktów

Cele oraz wskaźniki ich realizacji dla każdej JST i należących do niej instytucji muszą zostać zdefiniowane i udostępnione. Budżet zadaniowy powinien być metodą jawnego zarządzania zasobami samorządów.

Organ stanowiący samorządu będzie zobowiązany do podjęcia uchwały, w której dla każdej ze swoich instytucji (nie miałyby już statusu jednostek organizacyjnych) zdefiniuje cele do realizacji, wskaźniki do monitorowania oraz oczekiwany wynik finansowy co najmniej na najbliższy rok. Te same elementy mogłyby znaleźć się w uchwałach podejmowanych odrębnie dla każdego podmiotu, mającego wyłącznie samorządowych współwłaścicieli (związki, spółki kapitałowe). Do sprawozdania z wykonania budżetu samorządu organ wykonawczy powinien dołączać informację o realizacji celów działalności i wyniku finansowym spółek kapitałowych we władaniu samorządu.

Władze przed przekazaniem zadania do innego podmiotu lub zakupem usługi publicznej będą musiały w ogólnodostępnej umowie zagwarantować sobie możliwość badania tej działalności oraz dostępu

do informacji, dzięki którym mieszkańcy uzyskają jasny obraz jej wykonywania. Przyjmujący zadanie powinien również zobowiązać się do ujawniania pokrewieństwa lub innego bliskiego związku którejkolwiek z osób piastujących funkcje w jego organach z członkami organów samorządu lub innymi osobami na stanowiskach kierowniczych. Niespełnienie choćby jednego wymogu powinno skutkować karą finansową.

Budżet zadaniowy powinien być metodą jawnego zarządzania zasobami samorządów

18. Przewidywalny CIT

Udziały we wpływach z CIT przyniosły samorządom 6,8 mld zł i stanowiły 7,8% ich dochodów własnych oraz 3,8% dochodów ogółem (2012 r.). Wpływy z tego tytułu, ze względu na silne powiązanie CIT z koniunkturą gospodarczą, są nieregularne. Wahaniami pomiędzy poszczególnymi latami przekraczają nawet 12%. W budżetach samorządów, szczególnie województw, powoduje to duże utrudnienia w planowaniu i finansowaniu działalności. Większą stabilność budżetów zapewni przekazywanie należnych im kwot w równych ratach miesięcznych z dwuletnim opóźnieniem, przy czym środki te powinny być waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnikiem inflacji CPI). Zapożyczony z Danii rozwiązanie będzie w okresie dekonunktury narzędziem osłonowym finansów samorządowych. Przyczyni się do uproszczenia procesu rozliczeń udziałów w CIT i umożliwi zdjęcie z przedsiębiorców części obciążeń związanych z informowaniem na bieżąco o zmianie liczby zatrudnionych.

Większą stabilność budżetów zapewni przekazywanie należnych JST wpływów z CIT w równych ratach miesięcznych z dwuletnim opóźnieniem

Wdrożenie propozycji wymaga modyfikacji niektórych przepisów ustawy o dochodach JST:

- Definicja „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych” (art. 2 pkt 6) powinna określać, że chodzi o kwotę wpływów należnych za rok budżetowy (N), poprzedzający o dwa lata rok, w którym udziały są wypłacane (N+2), po zwaloryzowaniu wskaźnikiem inflacji (za rok N+1) i wskaźnikiem inflacji przyjętym w założeniach stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej (na rok N+2). Aktualizacja „wartości” udziałów uczyni mechanizm sprawiedliwym.
- Przepisy dotyczyć będą udziałów należnych, a nie przekazywanych (art. 10 ust. 1 i 2a). Zasady dystrybucji udziałów we wpływach z CIT nie będą już miały zastosowania w codziennej pracy urzędów skarbowych, które obecnie przekazują te udziały. Posłużą natomiast do obliczenia łącznej kwoty podlegającej przekazaniu w późniejszym okresie na rzecz danego samorządu.
- Zmiany wymaga delegacja do wydania rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozliczeń dochodów z tytułu udziału JST we wpływach z CIT (art. 10 ust. 5). Nie będzie już potrzeby określania alternatywnego terminu przekazywania udziałów (pkt 2), zaś wytyczne nie muszą odnosić się do przelewania kwoty z tytułu udziału w CIT, wyższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- Zapisana powinna zostać zasada przekazywania samorządom udziałów w CIT w równych ratach miesięcznych z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa (np. jako ust. 3a w art. 11), zamiast przez urzędy skarbowe.

19. Większe uprawnienia kontrolne rady

Przyjmując założenie, iż obecnie funkcjonujący model umocowania wójta oraz rady jest stały, należy wskazać na trzy elementy zwiększające znaczenie rady jako organu kontrolnego JST.

Rada gminy w nowym modelu powinna w ramach swojej funkcji kontrolnej uzyskać większe uprawnienia, co byłoby odpowiednią na pozycję ustrojową wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowiącą następstwo bezpośrednich wyborów organu wykonawczego. Rada powinna mieć prawo kontroli spółek prawa handlowego powołanych przez JST, także tych, w których ma tylko część udziałów (wymóg odpowiedniego dostosowania umowy spółki).

Komisja rewizyjna rady musi mieć prawo dostępu do danych pracowniczych obejmujących spełnianie wymagań formalnych i merytorycznych (udokumentowana wiedza) pracowników zatrudnionych w jednostkach JST. Postulat uregulowania powyższej materii podnosił wielokrotnie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Organ stanowiący powinien mieć prawo określania warunków brzegowych treści porozumień międzygminnych. Obecnie po wyrażeniu zgody na zawarcie porozumienia właściwie traci kontrolę nad jego kształtem, który negocjuje wójt. Rada uzyskałaby prawo podejmowania uchwały w sprawie rozszerzenia o nowe elementy zakresu informacji obowiązkowo publikowanych w BIP.

20. Pilotaż dla JST

Pilotaż powinny stać się trwałą metodą projektowania, testowania i inicjowania zmian prawnych w działaniu samorządów terytorialnych. Zwłaszcza w sytuacjach, gdy końcowy efekt planowanej modyfikacji nie jest oczywisty. Pozwolą na nieobarczone istotnymi ryzykami poszukiwanie formuły wspólnot stale dostosowujących się do realiów i wyzwań współczesnych czasów. Zaletą przedsięwzięć pilotażowych jest możliwość sprawdzania zmian, których wprowadzenie na skalę ogólnokrajową jest trudne, a budowanie poparcia dla tych innowacji ma charakter wieloletni. Pozwala na kontynuację przedsięwzięcia niezależnie do zmian politycznych. Eksperyment administracyjny oferuje badanie trafności i przydatności nowych rozwiązań na małej liczbie samorządów, które same zgłosiły akces do przedsięwzięcia. Wspomoże budowanie nowych, partnerskich relacji pomiędzy władzami centralnymi a samorządem oraz wyszukiwanie lokalnych liderów zmian.

Paroletni pilotaż może być oparty o czasowe ustalenie innych zasad działania dla małej grupy samorządów i pewnego wycinka ich działalności. Obowiązujące regulacje zostaną czasowo zastąpione specjalnymi przepisami. Te odstępstwa dotyczyłyby sposobu, w jaki wspólnoty organizują swoją działalność i wykonują zadania, podziału zadań pomiędzy szczeblami samorządu terytorialnego czy sposobu monitorowania przez administrację rządową wybranej dziedziny funkcjonowania JST. Pilotaż nie mogą ingerować w podstawowe uprawnienia samorządów i rozwiązania dotyczące ich ustaw ustrojowych, a także odnosić się do kwestii praw obywatela.

Pilotaż powinny stać się trwałą metodą projektowania, testowania i inicjowania zmian prawnych w działaniu samorządów

Techniczne aspekty pilotażu powinny być przedmiotem ustaleń pomiędzy właściwym ministerstwem a uczestniczącymi w nim samorządami. Przed ostatnim rokiem obowiązywania programu Rada Ministrów będzie ustawowo zobowiązana do opracowania wstępnego sprawozdania oraz przedłożenia propozycji zmian, które płyną z doświadczeń zdobytych w trakcie pilotażu. Uczyni to możliwym płynne przejście od pilotażu do trwałych rozwiązań ustrojowych. Zaletę pilotażu dla wdrażania zmian w funkcjonowaniu samorządów potwierdzają 25-letnie doświadczenia krajów skandynawskich, m.in. w ten sposób wprowadzono tzw. Eksperyment wolnych wspólnot (ang. *Free Commune Experiment*), którego efektem było zwiększenie samodzielności samorządów.

21. Referenda lokalne w ważnych ekonomicznie decyzjach

Członkowie wspólnoty samorządowej powinni być obowiązkowo konsultowani w kwestiach istotnych decyzji ekonomicznych podejmowanych przez organy JST, mających bezpośredni dla nich skutek. Katalog takich decyzji jest bardzo szeroki. Obejmuje inwestycje finansowane w dużej części lub całości z kredytów, leasing środków trwałych, wieloletnią umowę na realizację usług czy dostaw, udzielenie pożyczek z budżetu lub pomoc innemu podmiotowi w formie gwarancji. Podatnicy, osoby wnoszące opłaty za usługi lokalne (także świadczone przez spółki komunalne) i adresaci działalności prowadzonej przez samorząd powinni mieć zapewnioną wiedzę o okolicznościach oraz następstwach planowanych decyzji, które obciążają JST w danym roku budżetowym lub – co będzie miało miejsce zdecydowanie częściej – przez dłuższy okres. Chodzi o całościowy koszt przedsięwzięcia, a nie tylko roczny nakład na nie.

Zanim podjęta zostanie decyzja dotycząca inwestycji, projektu lub innego zobowiązania przekraczającego kwotę 25% dochodów własnych bieżącego roku budżetowego w danej gminie, organ wykonawczy samorządu będzie zobowiązany do przeprowadzenia oceny jej wpływu na sytuację gospodarczą wspólnoty. Tego rodzaju ustalenia mogą dotyczyć m.in. inwestycji budowlanych czy w majątek, umów o usługi i dostawy, gwarancji, poręczeń. Taka sama zasada powinna obowiązywać w przypadku inwestycji, projektu lub innego zobowiązania dowolnego podmiotu, na który decydujący wpływ posiada dany samorząd. Ocena wpływu musi dotyczyć jego skutków dla kosztów w okresie wieloletnim. W przypadku, gdy inwestycja, projekt lub inne zobowiązanie jest podzielone na różne lata lub podmioty, należy taki zamiar skonsolidować i uznawać za całość. Zanim w samorządzie zapadnie decyzja o omawianej inwestycji, projekcie lub innym zobowiązaniu, władze samorzą-

dowe mają obowiązek przeprowadzenia referendum lokalnego. Przepisy będą dopuszczały również fakultatywne stosowanie takiego trybu oceny i konsultacji w przypadku mniejszych przedsięwzięć.

22. Przegląd zadań samorządowych

Brakuje rzetelnej informacji o skali wykonywania zadań własnych i zleconych JST, zarówno w wymiarze finansowym, jak i rzeczywistym. Przydzielenie zadań odbywa się w sposób chaotyczny i teraz u jego podstaw nie można doszukać się myśli systemowej. Skutkiem tego nawet na poziomie władz centralnych nie ma kompletnego oraz aktualizowanego spisu zadań publicznych. Z kolei obywatelom brakuje wiedzy, na jakie usługi samorządów mogą liczyć.

Brakuje rzetelnej informacji o skali wykonywania zadań własnych i zleconych JST

Ten nieporządek kompetencyjny wymaga zakończenia. W tym celu musi być dokonana pogłębiona analiza stanu aktualnego, względnie parę niezależnych badań. Dostarczyłyby one wskazówek do systemowego uporządkowania zadań, jak również dostosowania do nich strumieni środków finansowych. Przegląd powinien się skoncentrować na ustaleniu ostatecznego, oczeki-

wanego celu zadania (np. doprowadzenie wody czy wydanie dowodu osobistego – proste efekty, trwałe podnoszenie zatrudnienia wśród osób młodych – złożony efekt) i narzędzi, jakie przewidziane są w prawie dla ich realizacji oraz monitorowania. Studium brałoby pod uwagę obecny sposób finansowania każdego z zadań.

23. Zmiana podejścia do nadzoru

Z Konstytucji wynika, iż JST mogą być nadzorowane w ramach realizacji zadań własnych jedynie pod kątem legalności. Dotyczy to wszelkiej ich działalności.

Wykorzystanie obecnych narzędzi nadzorczych

Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli rażąco naruszy Konstytucję lub ustawy. Jednocześnie w ustawach ustrojowych pojawia się element efektywności wykonywania zadań. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje bowiem, że w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję.

Dotychczas Prezes Rady Ministrów rzadko korzystał z opisanych kompetencji nadzorczych. Traktowano je jako wyjątkowe. Powyższy stan przyczynił się do powstania efektu ubocznego w postaci przerostu regulacji występujących w ustawach systemowych. Objawia się on szczegółowymi przepisami dotyczącymi zasad wydatkowania określonych środków na realizację zadań, nawet wtedy, gdy w danej ustawie wskazuje się bezpośrednio, iż dochody z jej realizacji stanowią dochody własne. Jako przykład można wskazać art. 403 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Należy zarekomendować zwiększenie nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad realizacją zadań przez gminy w oparciu o obecnie funkcjonujące przepisy zawarte w ustawach ustrojowych. W tym celu Prezes Rady Ministrów może korzystać z pomocy Najwyższej Izby Kontroli (NIK), do której wnioskuje o zbadanie realizacji zadania w danej jednostce. Przeprowadza ona kontrolę działalności samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Standardy, a także wytyczne kontroli NIK, który jest organem niezależnym oraz umocowanym konstytucyjnie, pozwolą na zobiektywizowanie decyzji podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów.

Uelastycznienie skutków kontroli aktów

W kwestii badania legalności aktów prawnych podejmowanych przez organy JST (w zakresie nie objętym kodeksem po-

stępowania administracyjnego) należy uelastyczyć i złagodzić skutki kontroli ww. aktów przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. W szczególności dotyczy to aktów prawa miejscowego, jakie w obecnym czasie mogą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego z mocą wsteczną w każdym czasie – nawet po wielu latach funkcjonowania. Trzeba wskazać, że w przypadku rozporządzeń i ustaw, w stosunku do których wymóg praworządności powinien być jeszcze wyższy, TK orzeka o niezgodności ww. aktów jedynie ze skutkiem na przyszłość. Usuwa się je więc z obrotu prawnego ze skutkiem od chwili ogłoszenia wyroku Trybunału, a rozstrzygnięcia na ich tle są co do zasady legalne i skuteczne.

24. Obligacje przychodowe JST

Obecnie wiele JST znajduje się w wysoko lewarowanej kredytem bankowym lub emisją obligacji sytuacji bilansowej i zbliża się do górnych ustawowych limitów zadłużenia. Sytuacja ta może powodować albo wyższe koszty nowego finansowania, albo niezdolność do pokrywania kosztów inwestycji – zarówno już rozpoczętych, jak i planowanych, albo nawet przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia i nominowania przez Prezesa Rady Ministrów komisarza zamiast wybranych władz samorządowych. W skrajnych przypadkach poziom zadłużenia może zagrozić płynności finansowej niektórych JST, wywołując ryzyko obniżenia ratingu i „zarażenia” kolejnych samorządów, co istotnie zwiększa ryzyko *defaultu* kredytowego. Perspektywa budżetowa UE na lata 2014-2020 przewiduje wzrost środków finansowych w porównaniu z poprzednim okresem, więc realnie wydaje się założenie o co najmniej równie wysokim budżecie dla Polski, jak w obecnie realizowanej perspektywie finansowej. W rezultacie, JST nawet w relatywnie dobrej sytuacji budżetowej mogą nie w pełni wykorzystać możliwości finansowania z UE, które w przyszłości już się nie powtórzą.

Średnioterminowym celem dla JST powinno być przygotowanie struktur organizacyjno-finansowych, które umożliwiłyby zadłużonym wspólnotom obniżenie formalno-prawnych kryteriów długu podlegających ograniczeniom i limitom ustawowym przynajmniej na lata 2014-2020, a więc na okres spodziewanego nakładania się spowolnienia gospodarczego (w Polsce i na świecie) oraz napływu środków unijnych wymagających współfinansowania. Okres ten musiałyby zostać wykorzystany przez samorządy jako ostatnia szansa restrukturyzacji swoich budżetów w celu uniknięcia konsekwencji prawnych przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia lub/i dla zwiększenia możliwości absorpcyjnych ostatniego dużego budżetu UE dla Polski.

Niedoceniany przez samorządy instrument dłużny, który może zwiększyć ich zdolności finansowe, to obligacje przychodowe

Od 1 stycznia 2014 r. zacznie obowiązywać zaostrzony indywidualny limit zadłużania samorządów zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych według specjalnej formuły zakładającej, że wartość nowego wskaźnika liczonego jako suma spłat rat kapitałowych kredytów, pożyczek i papierów wartościowych powiększona o planowany koszt odsetek oraz obsługi zobowiązań będzie uzależniona przede wszystkim od średniorocznej dla ostatnich 3 lat nadwyżki dochodów powiększonych o sprzedaż majątku pomniejszych o wydatki bieżące. Nowe kryterium zadłużenia pogorszy istotnie zdolność dużej liczby wspólnot do zaciągania nowych zobowiązań, co czyni kwestię oddłużeniową krytycznie istotną. Oddłużenie JST z wykorzystaniem obligacji przychodowych nie może mieć jednak charakteru wyłącznie inżynierii finansowej, która krótkoterminowo poprawi wskaźnik zadłużenia, a w dłuższym horyzoncie może zwiększyć ryzyko utraty płynności finansowej. Musi być to proces realnej restrukturyzacji budżetów JST oraz ich podmiotów zależnych tak po stronie przychodowej, jak i wydatkowej.

Niedoceniany przez samorządy instrument dłużny, który może zwiększyć ich zdolności finansowe, to obligacje przychodowe. Są one zabezpieczone przychodami z realizowanej inwestycji. Bardzo korzystny element stanowi fakt, iż na mocy art. 23 ust. 7 ustawy o obligacjach nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia JST, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, obligacji przychodowych oraz zobowiązań z ich tytułu należnych obligatariuszom.

W sytuacji ograniczeń budżetowych, w jakich znajduje się wiele JST, należy rozważyć możliwość zamiany istniejącego obecnie długu lub emisji dodatkowego pod postacią obligacji przychodowych. Warunkiem koniecznym dla emisji obligacji przy-

chodowych byłoby pozyskanie nowych przychodów z realizowanych inwestycji lub wykorzystanie możliwości faktycznego zdefiniowania przychodów JST innych niż z budżetu centralnego, jak na przykład wieloletnia dzierżawa aktywów trwałych generujących regularne przychody. O potencjale obligacji przychodowych może świadczyć fakt, iż według danych agencji ratingowej Fitch, łączna wartość emisji obligacji przychodowych sięga w Polsce tylko 1 mld zł, podczas gdy wartość emisji obligacji komunalnych przekroczyła 14,5 mld zł, a wartość zadłużenia w postaci kredytów wyniosła ponad 45 mld zł.

Należy jednak pamiętać, że lata 2014-2020 mogą być również ostatnim okresem przed (wymaganym przez UE) wdrożeniem Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (por. 3. Międzynarodowe standardy rachunkowości). Dlatego też dopóki nie zostaną one wprowadzone, nie jest wymagana konsolidacja podmiotów powiązanych kapitałowo z JST na poziomie zobowiązań (i aktywów).

25. Porozumienia administracji rządowej z samorządami do spopularyzowania

Obecnie zadania realizowane na podstawie porozumień pomiędzy organami administracji rządowej (np. wojewodą) a jednostką samorządu terytorialnego mają znikome znaczenie, mimo że możliwość ich zawierania jest zapisana w prawie. Od paru lat systematycznie kurczy się wielkość dotacji z budżetu państwa przyznanych samorządom na te cele. W 2009 r. było to jeszcze 165 mln zł (0,11% dochodów ogółem JST), a w 2012 r. poziom przekazanych dotacji spadł do 43 mln zł (0,02% dochodów ogółem).

Porozumienia są wygodnym instrumentem przekazywania niektórych zadań publicznych, więc należy je w dużo szerszym stopniu wykorzystywać. To formuła prosta i elastyczna. Pozwala na interwencję punktową, a także najlepiej umożliwia realizację zasady adekwatności w zakresie poziomu przyznawanych środków dotacyjnych oraz innych zasobów. Porozumienia są bowiem negocjowane. Dzięki nim nie trzeba „czekać” na przepisy ustawowe ustanawiające zadanie rządowe, ani nawet wprowadzać ich do systemu prawa. Formuła zadań realizowanych na podstawie porozumień pozwala uniknąć automatycznego ustanawiania zadań dla każdego samorządu na danym jego poziomie, co nie musi być racjonalne z punktu widzenia faktycznych potrzeb.

Realizacja powyższego postulatu wiąże się z doprecyzowaniem przepisów. Powinny one odnosić się jedynie do elementów skutku zawartego porozumienia i jego rozwiązania. Dotyczy to konieczności określenia charakteru porozumienia (umowa administracyjna, akt prawa miejscowego) oraz upoważnienia do wydania aktów prawa miejscowego na jego podstawie, prawa do podejmowania decyzji administracyjnych, zawierania umów cywilnoprawnych itp., jak również skutków dla postępowań administracyjnych będących w toku rozpatrywania. Sama procedura uregulowania trybu zawierania porozumień powinna pozostać w gestii danej JST. Należy jedynie doprecyzować, iż w uchwale wyrażającej zgodę na zawarcie porozumienia rada ma prawo formułować jego warunki brzegowe. Ich dotrzymanie powinno podlegać ocenie przez organ nadzoru.

V. PODSUMOWANIE

1. Wzajemne relacje rozwiązań

Przy implementacji opisanych punktów warto brać pod uwagę przedstawiony poniżej zestaw zależności między nimi, ponieważ ROZWIĄZANIA realizujące WIZJĘ i KIERUNKI ZMIAN zazębiają się lub uzupełniają. Niektóre można implementować samodzielnie, czyli niezależnie od pozostałych, a inne wymagają dokonania równoległych zmian. Jakość i spójność całej koncepcji wymaga ich konsekwentnego przeprowadzania. Przemysłana zmiana systemowa niesie za sobą dużo większą wartość dodaną. Selektywne wdrożenia lub modyfikacje w obrębie ROZWIĄZAŃ mogą zaburzyć realizację zakładanych celów.

- Rozwiązanie 1. **Swoboda organizatorska JST** powinno być wdrażane wraz z: 8. Samorząd jako spójny organizm, 10. Koszty budżetu JST pod kontrolą, 15. Finansowanie zadań, nie podmiotów oraz 17. Jawność zarządzania i kontraktów. Likwidacja formy działania, jaką jest samorządowa osoba prawna, wymaga bardziej spójnej, a zarazem elastycznej organizacji wewnętrznej samorządu. Władze wspólnot muszą mieć możliwość „dopasowania” do budżetu różnych form działalności odpłatnej w postaci limitu netto, co nie jest możliwe przy obecnych zasadach gospodarki finansowej samorządu. Większe uprawnienia w kształtowaniu formuły działania i realizacji zadań wymagają wzmocnienia transparentności oraz czytelności relacji ekonomicznych z własnymi i zewnętrznymi podmiotami.
- Rozwiązanie 2. **Łączenie gmin** może być wdrażane samodzielnie. Służy stopniowej zmianie mapy terytorialnej kraju. Proces konsolidacji byłby łatwiejszy, gdyby finansowanie JST opierało się większym stopniu na podatkach bezpośrednio im przypisanych. Wówczas mieszkańcy dostrzegliby związek między wysokością swojej daniny a kosztami działania własnej wspólnoty. Takie rozwiązanie proponuje się w 6. Lokalny PIT. Natomiast brak realizacji 1. Swoboda organizatorska JST i 8. Samorząd jako spójny organizm będzie przybliżało w czasie konieczność konsolidacji gmin. Skomplikowane oraz sztywne rozwiązania dotyczące funkcjonowania i wykonywania zadań redukują możliwość poszukiwania większej efektywności w zakresie własnej organizacji poprzez współpracę z innymi samorządami lub outsourcing.
- Rozwiązanie 3. **Międzynarodowe standardy rachunkowości** może być wdrażane samodzielnie, choć należy się liczyć z długotrwałością procesu absorpcji tych rozwiązań dla sektora samorządowego.
- Rozwiązanie 4. **Jedna ustawa dla pracowników samorządowych** może być wdrażane samodzielnie. Kodyfikacja w jednej ustawie spraw z zakresu zatrudnienia w strukturach JST pozwoli na budowę jednolitego, profesjonalnego korpusu pracowników samorządowych.
- Rozwiązanie 5. **Zasada zrównoważenia budżetu w średnim okresie** powinno być wdrażane wraz z: 1. Swoboda organizatorska JST, 6. Lokalny PIT, 8. Samorząd jako spójny organizm, 10. Koszty budżetu JST pod kontrolą, 13. Ochrona finansów JST, 18. Przewidywalny CIT i 20. Referenda lokalne w ważnych ekonomicznie decyzjach. Są to rozwiązania, które oddziałują na kosztową efektywność funkcjonowania samorządów i stabilność ich finansowania, a zarazem wspomagają zasadę solidarności międzygeneracyjnej, której służy nowa reguła fiskalna.
- Rozwiązanie 6. **Lokalny PIT** powinno być wdrażane wraz z: 1. Swoboda organizatorska JST, 8. Samorząd jako spójny organizm, 9. Opłaty do poziomu kosztów własnych samorządu i 13. Ochrona finansów JST. Własne podatki samorządów od członków danych wspólnot nie mogą służyć finansowaniu struktur samorządowych w kształcie narzuconym przepisami ustaw i rozporządzeń. Wdrożeniu lokalnego PIT musi towarzyszyć realne prawo do ich racjonalnego kształtowania na poziomie władz samorządowych. By autonomia samorządów w zakresie ustalania stawek lokalnego PIT nie stała się fikcją, musi prawidłowo działać ochrona finansów samorządowych, bo inaczej organy stanowiące zmuszone będą podwyższać stawkę podatku z powodu niedostatecznego finansowania zadań z poziomu centralnego. Choć lokalny PIT jako podatek własny samorządu będzie podstawowym źródłem dochodów, powinien on zafunkcjonować w układzie, w którym opłaty są ustalane w sposób czytelny i zrozumiały.

- Rozwiązanie 7. **Inteligentne dotacje dla JST** powinno być wdrażane wraz z: 1. Swoboda organizatorska JST, 12. Porządek w informacjach od JST i 13. Ochrona finansów JST. Większa swoboda w wykorzystaniu środków dotacji ma sens, jeżeli samorząd może samodzielnie zaprojektować sposób realizacji zadania. W przypadku każdej nowej dotacji nie na 100% kosztów zadania, samorzady powinny otrzymywać uzupełnienie tych środków w postaci części bilansującej subwencji ogólnej. Z kolei badanie efektów realizacji zadania objętego dotacją budżetową wymaga odniesienia się do ogólnodostępnych danych i wskaźników w regularnym oraz uporządkowanym systemie informacyjnym.
- Rozwiązanie 8. **Samorząd jako spójny organizm** powinno być wdrażane wraz z 10. Koszty budżetu JST pod kontrolą. Tworzy ono znaczące warunki do usprawnień organizacyjnych, korzystnych również dla kieszeni podatników i instytucji sektora rządowego (przede wszystkim urzędów skarbowych i ZUS). Konsolidacja organizacyjna wymaga budżetu, który tworzy jedność, a nie jest sumą planów finansowych jednostek organizacyjnych, gdzie każda ma dużą autonomię i własną politykę rachunkowości.
- Rozwiązanie 9. **Oplaty do poziomu kosztów własnych** usługi powinno być wdrażane wraz z: 8. Samorząd jako spójny organizm, 10. Koszty budżetu JST pod kontrolą i 13. Ochrona finansów JST. Oplaty od użytkowników usług mogą być kalkulowane po uspojnieniu organizacji wewnętrznej JST oraz ucztyelnieniu kosztów zadań w ich budżetach. Dzięki temu będzie można prześledzić faktyczny koszt świadczonej usługi, a równocześnie ustalić poziom odpłatności w sposób czytelny i zrozumiały. By korzystający z usług nie ponosili skutków niedostatecznego finansowania zadań, wymaga to wdrożenia skutecznych mechanizmów osłonowych z poziomu centralnego.
- Rozwiązanie 10. **Koszty budżetu JST pod kontrolą** powinno być wdrażane wraz z 8. Samorząd jako spójny organizm. Budżet musi być jednością, a nie sumą planów finansowych jednostek organizacyjnych, z których każda funkcjonuje teraz jako samodzielny podmiot gospodarczy z dużą autonomią i własną polityką rachunkowości. Władze samorządowe muszą mieć możliwość „dopasowania” do budżetu różnych form działalności odpłatnej w postaci limitu netto, co nie jest możliwe w obecnym kształcie budżetu.
- Rozwiązanie 11. **Transparentność dla obywatela** powinno być wdrażane z 8. Samorząd jako spójny organizm i 10. Koszty budżetu JST pod kontrolą. Dla podwyższenia standardu informacyjnego, z którego korzystałyby członkowie wspólnot, konieczne jest zuniformizowanie zasad prezentacji i ewidencji działań JST. Ograniczają je obecne budżetowe reguły księgowo i sprawozdawcze.
- Rozwiązanie 12. **Porządek w informacjach od JST** powinno być wdrażane z 8. Samorząd jako spójny organizm i 10. Koszty budżetu JST pod kontrolą. Warunkiem nowej jakości informacyjnej w monitorowaniu samorządów jest zmiana sposobu zbierania różnych danych (także finansowych) oraz ich prezentowania. W ramach struktury samorządu musi być również jedna polityka rachunkowości (docelowo będą to 3. Międzynarodowe standardy rachunkowości), a nie osobna polityka dla każdej z jednostek organizacyjnych. Czteroskładnikowa rekomendacja dotycząca sprawozdawczości jest spójna. Jej końcowym efektem ma być powstanie wiarygodnego i transparentnego systemu monitorowania samorządów.
- Rozwiązanie 13. **Ochrona finansów JST** może być wdrażane samodzielnie. Zarzut naruszania zasady adekwatności jest jednym z najbardziej wyrazistych obszarów konfliktu w relacjach samorządów z władzami centralnymi. Co więcej, takie przypadki w niewidoczny sposób przerzucają na członków wspólnot koszt niedofinansowanych zadań, co może dokładać się do zjawiska napięć w relacjach pomiędzy nimi a władzami lokalnymi.
- Rozwiązanie 14. **Jeden silny ośrodek spraw samorządowych** może być wdrażane samodzielnie. Jednak ponieważ jest warunkiem uruchomienia rekomendowanych zmian systemowych, powinno być zaimplementowane dla pomyślnej realizacji większości z rozwiązań, w szczególności w obszarze spraw finansowych.

- Rozwiązanie 15. **Finansowanie zadań, nie podmiotów** może być wdrażane samodzielnie. Transparentność relacji ekonomicznych z własnymi i zewnętrznymi podmiotami pozostawia w obecnym systemie wiele do życzenia. Generalną regułą musi być to, że z pieniędzy podatników lokalnych finansuje się cele bezpośrednio służące ich wspólnocie.
- Rozwiązanie 16. **Szeroka definicja członka wspólnoty** powinno być wdrażane wraz z 9. Opłaty do poziomu kosztów własnych usługi. Taka formuła uczestnictwa we wspólnocie, nie ograniczająca jej tylko do mieszkańców danego samorządu, tworzy większe uzasadnienie do różnicowania odpłatności za usługi.
- Rozwiązanie 17. **Jawność zarządzania i kontraktów** może być wdrażane samodzielnie. Obszar transparentności oraz czytelności relacji ekonomicznych z własnymi i zewnętrznymi podmiotami pozostawia w obecnym systemie wiele do życzenia.
- Rozwiązanie 18. **Przewidywalny CIT** może być wdrażane samodzielnie. Duża zmienność wpływów z tego podatku tworzy niepewność w działaniu samorządów województw i gmin. Należy ją zredukować.
- Rozwiązanie 19. **Większe uprawnienia kontrolne rady** może być wdrażane samodzielnie. Modyfikuje relacje pomiędzy organami JST.
- Rozwiązanie 20. **Pilotaże dla JST** może być wdrażane samodzielnie jako instrument projektowania lepszych rozwiązań w samorządzie. Trzeba mieć jednak na uwadze, że każdy z eksperymentów administracyjnych powinien być paroletni i wymaga czasu na rzetelne przygotowanie.
- Rozwiązanie 21. **Referenda lokalne w ważnych ekonomicznie decyzjach** może być wdrażane samodzielnie. Pokazuje skutki ekonomiczne ważnych decyzji i angażuje w nie członków wspólnoty, którzy będą musieli w jakimś stopniu odczuć nowe zobowiązania swojej JST we własnych podatkach i opłatach bądź ograniczeniu zakresu czy standardu świadczonych usług.
- Rozwiązanie 22. **Przegląd zadań samorządowych** może być wdrażane samodzielnie. Badanie nie wymaga zmian prawnych.
- Rozwiązanie 23. **Korzystanie z istniejących instrumentów nadzoru** może być wdrażane samodzielnie. To postulat ze sfery stosowania prawa, a nie tworzenia nowych regulacji. Wykorzystanie obecnych możliwości nadzorczych może częściowo ograniczyć podaż nowego prawa, służącego tym samym celom, co nadzór.
- Rozwiązanie 24. **Obligacje przychodowe JST** może być wdrażane samodzielnie. Wiąże się z wykorzystaniem przez JST dostępnego instrumentu dłużnego.
- Rozwiązanie 25. **Porozumienia administracji rządowej z JST** do spopularyzowania może być wdrażane samodzielnie. To postulat raczej ze sfery stosowania prawa, a nie tworzenia nowych regulacji. Formuła porozumienia jest poręczna dla tempa i adresatów działania administracji rządowej oraz bezpieczna dla finansów samorządowych.

2. Wizja a rozwiązania

Tabela przedstawia relację każdego z 25 rozwiązań do wszystkich wartości, opisanych w pięcioprzymiotnikowej WIZJI samorządu terytorialnego w Polsce: samodzielnego, elastycznego, transparentnego, odpowiedzialnego i efektywnego. Każde rozwiązanie przyczyni się do realizacji przynajmniej jednej z nich, a w większości do kilku.

ROZWIĄZANIA	Samodzielny
1. Swoboda organizatorska JST	✓
2. Łączenie gmin	✓
3. Międzynarodowe standardy rachunkowości	
4. Jedna ustawa dla pracowników samorządu	
5. Zasada zrównoważenia budżetu samorządu w średnim okresie	
6. Lokalny PIT	✓
7. Inteligentne dotacje dla JST	
8. Samorząd jako spójny organizm	✓
9. Opłaty do poziomu kosztów własnych usługi	✓
10. Koszty budżetu JST pod kontrolą	
11. Transparentność dla obywatela	
12. Porządek w informacjach od JST	
13. Ochrona finansów JST	✓
14. Jeden silny ośrodek spraw samorządowych	✓
15. Finansowanie zadań, nie podmiotów	
16. Szeroka definicja członka wspólnoty	
17. Jawność zarządzania i kontraktów	
18. Przewidywalny CIT	
19. Większe uprawnienia kontrolne rady	
20. Pilotaże dla JST	✓
21. Referenda lokalne w ważnych ekonomicznie decyzjach	
22. Przegląd zadań samorządowych	
23. Zmiana podejścia do nadzoru	
24. Obligacje przychodowe JST	
25. Porozumienia administracji rządowej z JST do spopularyzowania	✓

WIZJA SAMORZĄDU

Elastyczny

Transparentny

Odpowiedzialny

Efektywny

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

✓

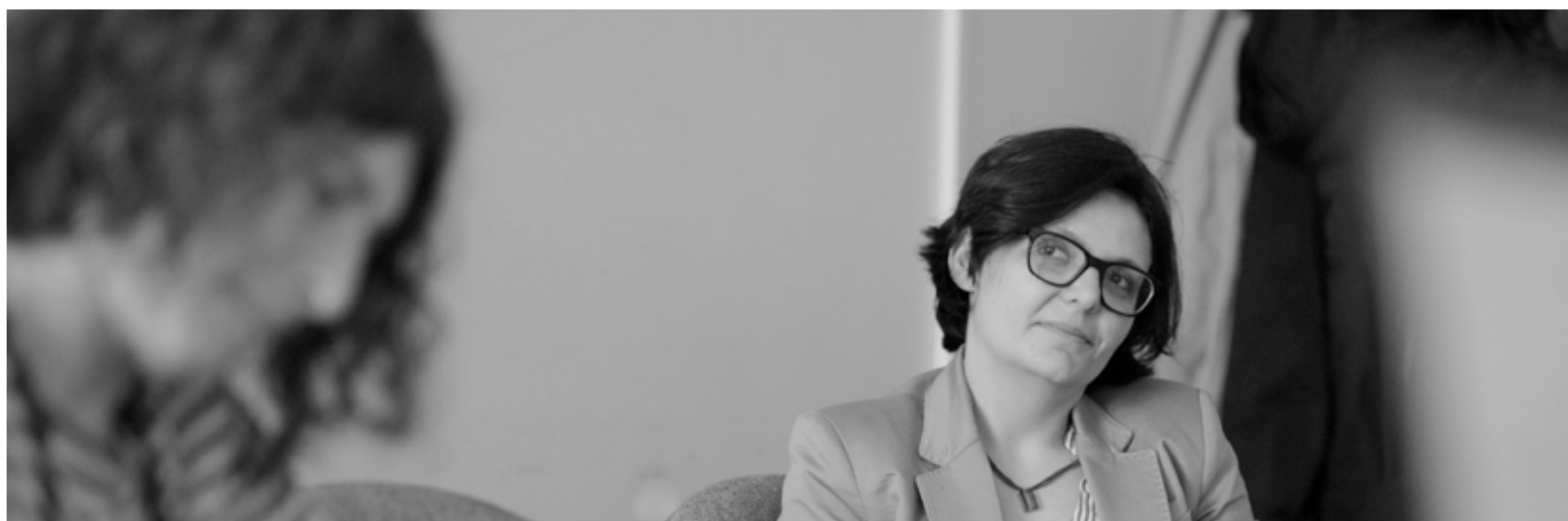
✓

Ważniejsze źródła

1. Centrum Badania Opinii Społecznej: *Poczucie wpływu na sprawy publiczne* (BS/121/2013), 2013
2. Forum Od-nowa: *Czas na nowy system finansów samorządowych*, „Wspólnota”, 2012, nr 51-52/1109-1110
3. Forum Od-nowa: *Konieczna jest zmiana systemowa w działaniu samorządów*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/konieczna-jest-zmiana-systemowa-w-dzialaniu-samorzadow,47696.html>
4. Forum Od-nowa: *Niknące gminy, przedmieścia i fikcja granic administracyjnych miast*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.mojeopinie.pl/niknace-gminy-przedmiescia-i-fikcja-granic-administracyjnych-miast,3,1361482109>
5. Forum Od-nowa: *Ochrona finansów samorządowych – gra pozorów?*, „Wspólnota”, 2013, nr 5/1115
6. Forum Od-nowa: *Oszczędności we współpracy z samorządami*, artykuł dostępny na stronie internetowej: http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/artykuly/674169,oszczednosci_we_wspolpracy_z_samorzadami.html
7. Forum Od-nowa: *Polityka społeczna albo polityka służb socjalnych*, „Liberte!”, 2012-2013, XIII numer
8. Forum Od-nowa: *Rada od „klepnięcia” budżetu*, artykuł dostępny na stronie internetowej: [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=10&tx_news_pi1\[action\]=detail&tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[news\]=26565&tx_archives\[controller\]=Category&cHash=652d3fb7d3a592f9b13d9d120cdf4e9](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=10&tx_news_pi1[action]=detail&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[news]=26565&tx_archives[controller]=Category&cHash=652d3fb7d3a592f9b13d9d120cdf4e9)
9. Forum Od-nowa: *Rekomendacje do „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://stansamorzadu.pl/rekomendacje-do-raportu-o-stanie-samorzadnosci-terytorialnej-w-polsce/>
10. Forum Od-nowa: *Samorząd(?)Owe zakłady pracy*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://liberte.pl/samorzadowe-zaklady-pracy/>
11. Forum Od-nowa: *Sprawozdawczość jako wycinek problemu jednostek organizacyjnych*, „Wspólnota”, 2013, nr 20/1130
12. Forum Od-nowa: tłumaczenie norweskiej ustawy o projektach pilotażowych w administracji publicznej, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://forumodnowa.pl/index.php/tlumaczenia/22-norweska-ustawa-o-projektach-pilotazowych-w-administracji-publicznej>
13. Forum Od-nowa: *Transparentność w samorządzie*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://www.rp.pl/artykul/9157,1047437-W-labiryncie-samorzadu.html>

14. Główny Urząd Statystyczny: *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, 2009
15. Hausner, J. (red.): *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, 2013
16. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji: *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej: <http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych.pdf>, 2013
17. Ministerstwo Finansów: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok*, 2013
18. Rada Ministrów: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2013
19. Regulski, J.: *Profesora Regulskiego uwagi do planu Hausnera*, „Wspólnota”, 2013, nr 6/1116
20. Rychard, A., Święcicki, M., Kusiak, J., Herbst, K. i Pobłocki, K.: *Referendum w Warszawie – szkoła demokracji czy wojna na górze?*, artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://kulturaliberalna.pl/2013/10/08/rychard-swiecicki-kusiak-herbst-poblocki-referendum-w-warszawie-szkola-demokracji-czy-wojna-na-gorze/>
21. Zakład Ubezpieczeń Społecznych: *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do roku 2060*, 2013

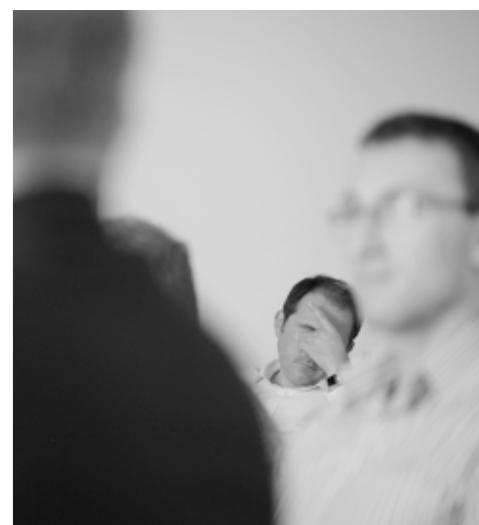
KONWERSATORIA



**W konwersatoriach o sektorze samorządowym
uczestniczyli:**

Rafał Antczak
Agata Dąmbska
dr Justyna Glusman
dr Krzysztof Herbst

Adam Kryczka
dr Aleksander Nelicki
Rafał Nowak
Tomasz Trzaska
Stanisław Trzyna
dr Igor Zachariasz
Jarosław Żukowski



SAMORZĄD 3.0

Raport pod red. Agaty Dąbskiej i Stanisława Trzyny

Agaty Dąbska

Współprowadzi think tank Forum Od-nowa, projektujący zmiany systemowe. Jest działaczką trzeciego sektora od 1994 roku, współzałożycielką i liderką kilku organizacji pozarządowych, dziennikarką kulturalną, publicystką, szefową portalu polsko-czeskiego, tłumaczką, lektorką języka polskiego dla cudzoziemców.

Stanisław Trzyna

Współprowadzi think tank Forum Od-nowa, projektujący zmiany systemowe. Związany od wielu lat z zagadnieniami sektora publicznego, specjalizuje się w tematyce ich struktur i finansów. Autor licznych publikacji.

Współpraca merytoryczna:

Rafał Antczak

Członek Zarządu Deloitte Business Consulting od roku 2008. Ekonomista, menedżer z 20-letnim doświadczeniem praktyki międzynarodowej i krajowej w realizacji projektów dla rządów, instytucji centralnych, dużych firm sektora realnego oraz finansowego. W latach 2006-2008 dyrektor zarządzający i główny ekonomista Grupy PZU – nadzorował m.in. inwestycje finansowe na rynku kapitałowym, restrukturyzację spółek ukraińskich, strategię firmy. W latach 1994-2006 ekonomista w Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych Fundacja Naukowa, uczestnik prac doradczych w programach międzynarodowych na Białorusi i Ukrainie oraz w Bośni i Hercegowinie, Kazachstanie, Kirgizji i Mołdawii. Autor koncepcji podatku liniowego (tzw. 3x15%).

dr Justyna Glusman

Obroniła doktorat z zakresu nauk politycznych w London School of Economics and Political Science (LSE). Absolwentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie na Wydziale Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Politycznych. Ekspertka do spraw polityki regionalnej, programowania rozwoju i polityki gospodarczej. Posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe z zakresu programowania i wdrażania polityki rozwoju zdobyte w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), Komisji Europejskiej, LSE oraz dużej instytucji finansowej. Uczestnik I edycji Prezydenckiego Programu Ekspertkiego dla młodych naukowców w Kancelarii Prezydenta RP.

dr Krzysztof Herbst

Ma ponad czterdziestoletnią praktykę w budowaniu programów rozwoju regionalnego i lokalnego oraz animowaniu aktywności społeczności lokalnych. Zaangażowany w reformę administracji samorządowej był liderem inicjatyw wspierających rozwój lokalny. Posiada doświadczenie pracy w zawodzie urbanisty, prowadził wykłady i publikuje. Znajomość europejskich rozwiązań zagadnień rewitalizacji, społecznych problemów planowania i przekształcania miast stworzyły dobrą podstawę do pracy nad konkretnymi inicjatywami dla rozwoju i integracji społecznej. Był koordynatorem opracowania przyjętej niedawno Strategii Społecznej Warszawy. Jest ekspertem wspomagającym jej wdrażanie.

Adam Kryczka

Członek Forum Od-nowa i autor publikacji w czasopiśmie prawniczych, poświęconych zagadnieniom samorządu terytorialnego. Doktorant z zakresu nauk prawnych.

Forum Od-nowa

Działająca od stycznia 2011 r. niezależna organizacja non-profit, typu think tank. Zrzesza ponad 20 osób różnych profesji i wieku, połączonych chęcią wspólnego działania dla dobra publicznego. Nie utożsamia się z żadnym ugrupowaniem politycznym.

Przygotowuje projekty holistycznych zmian systemowych w Polsce, przede wszystkim w zakresie sektora publicznego: administracji (w tym samorządów), finansów i prawodawstwa. Zajmuje się także politykami sektorowymi, np. kulturą, szkolnictwem wyższym, problemem imigracji, ekologią czy pomocą społeczną, z wyłączeniem kwestii światopoglądowych.

Działanie Forum Od-nowa polega na pisaniu opracowań, zawierających diagnozę aktualnego stanu rzeczy i rekomendacje. Teksty przekazywane są bezpośrednio decydentom i mediom. Tworzone idee charakteryzują się konkretnymi rozwiązaniami, gotowymi do wdrożenia i opierają o sprawdzone w innych krajach wzorce.

Głównym celem Forum Od-nowa jest zmiana paradygmatu myślenia o sektorze publicznym. Kluczowe tezy to: spłaszczenie struktur organizacyjnych państwa, małe ministerstwa, jeden budżet państwa (brak poza budżetu), wprowadzenie lokalnego podatku w ramach PIT, łączenie gmin, zwiększenie elastyczności organizacyjnej samorządów (brak jednostki organizacyjnej), ramowe ustawy.

W dorobku Forum Od-nowa znajdują się także analizy o węższym zakresie, np. dotyczące problemów instytucji kultury czy omawiające zagadnienia transportu publicznego w dużych miastach.

Forum Od-nowa publikuje na liberte.pl, mojeopinie.pl, portalsamorzadowy.pl, samorząd.infor.pl, samorząd.lex.pl, samorząd.pap.pl, studioopinii.pl czy wspolnota.org.pl. Jest autorem artykułów lub felietonów m.in. w Dzienniku Gazeta Prawna, miesięczniku „Finanse publiczne”, kwartalniku „Liberté!”, Rzeczpospolitej, Pulsie Biznesu, kwartalniku „Trzeci sektor” i dwutygodniku samorządowym „Wspólnota” oraz zamieszcza teksty na swojej stronie (www.forumodowa.pl).

Istotną część pracy ekspertów Forum Od-nowa to również przybliżanie polskiemu odbiorcy zagranicznego ustawodawstwa (<http://forumodnowa.pl/index.php/tlumaczenia>). Tłumaczenia dokumentów unaoczniają, że prawo może być tworzone w mniej skomplikowany, bliższy odbiorcy sposób oraz że na świecie istnieją już rozwiązania, do których można się odwoływać w polskiej legislacji.

Forum Od-nowa współpracuje przy realizacji swoich zamierzeń z organizacjami samorządowymi, instytucjami i osobami prywatnymi, które podzielają nasze wizje. Partnerzy Forum Od-nowa to m.in. Instytut Spraw Publicznych, Instytut Studiów Strukturalnych, „Liberté!”, Projekt: Polska, Reforma dla Polski, Stowarzyszenie Absolwentów KSAP oraz portal Studio Opinii.



Deloitte. **DNB**


UNIWERSYTET
PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLACH

SZKOŁA
LIDERÓW



 Wolters Kluwer

 **TO.BE**

K | S | A | P KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Szkoła Liderów
Doradztwo i Szkolenia

pap

POLSKA AGENCJA PRASOWA

TVP INFO