УДК 352.07(438+477)

SAMORZĄDNOŚĆ TERYTORIALNA W POLSCE I NA UKRAINIE

Jedną ze znaczących przesłanek efektywnego funkcjonowania systemu politycznego w państwie demokratycznym jest stworzenie demokratycznej formy organizacji publicznej władzy pozarządowej na szczeblu lokalnym. Pozwoli to uczynić system samorządu lokalnego pełnowartościowym. Zarówno Polska, jak i Ukraina, od 20 lat podejmują konsekwentnie kroki mające na celu przejście od postsocjalistycznych struktur samorządu do struktur Unii Europejskiej. O ile w Polsce szczeblem wciąż noszącym silne znamiona poprzedniego systemu są powiaty – pośredni szczebel samorządu, o tyle na Ukrainie problem ten dotyczy całego sektora samorządowego.

Kluczowe słowa: samorząd terytorialny, demokracja, decentralizacja.

Koza Iwona,

magister ekonomii, asystent w Instytucie Matematyki i Informatyki Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Chełmie, doktorantka Akademii Finansów w Warszawie

Około 20 lat temu nastąpił rozpad bloku sowieckiego, gdzie generalną zasadą sprawowania władzy było centralne sterowanie – dominacja państwowej własności i państwowego kierowania.

Zarówno Polska, jak i Ukraina, zdecydowały się na samodzielny kurs, odkrywając zalety i wady swojej pozycji pomiędzy Rosją a rozszerzającą się Unią Europejską.

Warto podejmować refleksję na temat zmian jakie nastąpiły w poszczególnych państwach, na drodze od sowietyzacji do demokracji. Okazuje się bowiem, że problemy sprzed 20 lat wcale się nie skończyły. Zarówno samorządy ukraińskie, jak i jednostki powiatowe w Polsce okazują się wciąż kumulować w sobie problemy sprzed reform z lat 90-tych.

W poniższym referacie skupiam się na kwestii samorządności terytorialnej w Polsce i na Ukrainie. Staram się uzasadnić tezę o dużej zbieżności sytuacji samorządów ukraińskich z sytuacją szczebla powiatowego polskich samorządów.

Od sowietyzacji do demokracji

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej podlegały w XX wieku masowym i brutalnym procesom migracyjnym. Rezultatem był zanik lokalnych więzi społecznych, rozpad zasiedziałych, czytelnych i spoistych środowisk terytorialnych, które ze swej istoty powołane są do artykulacji

dążeń wspólnot lokalnych. po II wojnie światowej nastąpił okres intensywnej sowietyzacji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Samorząd terytorialny jako instytucja rozwojowa został reaktywowany po pięćdziesięcioletniej przerwie. Prawie dwa pokolenia nie miały więc żadnych możliwości praktykowania idei samorządności lokalnej i wynikającej zeń szansy obywatelskiej aktywności [5, s. 13]. Szanse na budowę nowej tożsamości samorządowej przyszły wraz z wejściem na drogę demokratyzacji.

Jedną ze znaczących przesłanek efektywnego funkcjonowania systemu politycznego w państwie demokratycznym jest stworzenie pełnowartościowego systemu samorządu lokalnego jako demokratycznej formy organizacji publicznej władzy pozarządowej na szczeblu lokalnym [4, s. 336].

Reforma samorządowa przeprowadzona w Polsce w latach dziewięćdziesiątych zeszłego stulecia, miała na celu wprowadzenie takich regulacji prawno – administracyjnych, które zapewnią regionom naszego kraju możliwość stabilnego rozwoju. Unormowania zostały zawarte zarówno Ustawie o finansach publicznych [9] oraz Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [8], jak i w Ustawie o samorządzie gminnym [10], Ustawie o samorządzie powiatowym [11] oraz Ustawie o samorządzie województwa [12]. Prawa, obowiązki, a przede wszystkim samodzielność jednostek samorządu terytorialnego gwarantuje Konstytucja [7].

Ukraina rozpoczęła swe istnienia jako niepodległe państwo w 1991 r., kiedy to weszła w życie Ustawa o systemie budżetowym. Naród zaczął szukać sposobu na stworzenie samodzielnej gospodarki i skutecznego państwa. Wiele zostało zrobione w dziedzinie gospodarki narodowej: prywatyzacja majątku produkcyjnego, liberalizacja działalności gospodarczej, wprowadzenie instytucji rynku. Zatwierdzenie Konstytucji niepodległej Ukrainy w 1996 r. i podstawowych przepisów dotyczących samorządu terytorialnego, tj. Ustawy o Samorządzie Terytorialnym w 1997 r., Ustawy o lokalnej administracji państwowej w 1999 r. oraz Kodeksu budżetowego w 2001 roku, stworzyły ramy prawne dla administracji publicznej zarówno na poziomie regionalnym i lokalnym. Zgodnie z Konstytucją, rząd centralny ponosi większość obowiązków w zakresie realizacji usług publicznych, chociaż część z nich jest w rękach organów samorządów lokalnych w ramach mechanizmu delegacji [6, s. 435].

Wytyczne europejskiej karty samorządu terytorialnego

Obrona i umacnianie samorządu lokalnego w różnych krajach Europy stanowi istotny wkład w budowanie Europy wspartej na zasadach demokracji i decentralizacji władzy – zakłada to istnienie wspólnot lokalnych, posiadających organy decyzyjne, wybrane w sposób demokratyczny i mające prawo do szerokiej samorządności jeśli chodzi o kompetencje, warunki ich praktykowania oraz środki niezbędne do pełnienia ich misji. Dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Została ona przyjęta została dnia 15 października 1985 r.

w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy; Polska ratyfikowała Kartę w 1993 r., Ukraina cztery lata później.

Dokument ten stwierdza, że wspólnoty lokalne stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego, prawo może być sprawowane najdokładniej na szczeblu lokalnym, a życie wspólnot lokalnych wyposażonych w konkretne odpowiedzialności pozwala na zarządzanie skuteczne, a zarazem bliskie obywatela.

Najważniejsze unormowania Europejska Karta Samorządu Terytorialnego:

• Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.

• Sprawowanie odpowiedzialności publicznych powinno przypadać w pierwszej kolejności władzom najbliższym obywatelom, a kompetencje powierzone wspólnotom lokalnym winny być prawidłowo pełne i całkowite.

• Status osób wybranych na szczeblu lokalnym powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.

• Wspólnoty lokalne mają prawo, w ramach krajowej polityki ekonomicznej, do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji.

• Przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji.

Decentralizacja

Decentralizacja finansów publicznych dokonuje się najpełniej przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny [3, s. 141] Jest ona procesem przekształcającym państwo w organizm sprawny, skuteczny i zdolny do długookresowego rozwoju. Problem tkwi w tym, by państwo nie porzuciło swoich powinności względem obywateli, lecz by chciało i umiało określić je od nowa, świadomie rezygnując z rozszerzania prawie w nieskończoność treści interesu ogólnego, by państwo chciało uznać, że pełni funkcję pomocniczą [2, s. 4].

W rzeczywistości dzieje się przeciwnie. Brakuje takiego systemowego wyodrębnienia kolejnych segmentów zadań i kompetencji dla samorządu terytorialnego, aby towarzyszyło mu tworzenie subsystemów w polskim systemie budżetowym. Administracja rządowa zachowuje niemal całkowitą kontrolę nad stanem finansów i niezmiennie dyktuje warunki. Skostnienie i brak samodzielności polskich powiatów narastają od początku ich istnienia.

Ukraińskie państwo narodowe, pomimo postępów w reformie rynku, jest nadal bardzo powolne w odbudowie nowoczesnej przyszłości. Dotyczy to nie tylko rządu, ale szczególnie władz lokalnych. Większość władz lokalnych jest jeszcze daleko od możliwości przejęcia roli samodzielnego dostawcy usług publicznych, które mogłyby zaspokoić potrzeby lokalnych wyborców. W rzeczywistości, słaby popyt na niezależne władze lokalne i długotrwałe tradycje centralizmu wytwarzają w społeczeństwie ukraińskim brak chęci przekazania władzy od góry do dołu, choć samorządy dużych miast otrzymały realną władzę podczas trwających reform.

Po przyjęciu Kodeksu budżetowego w 2001 roku, powstały nowe możliwości wspierania lokalnej autonomii i odpowiedzialności. Jednak jest jeszcze długa droga do wdrożenia innowacji, a reforma nie przynosi rezultatów w zakresie zwiększenia efektywności zarządzania lokalnego. Obecnie Ukraina posiada dwa rodzaje władz lokalnych. Po pierwsze są lokalne administracje państwowe w regionach i powiatach. Szefowie lokalnych administracji państwowej nie są wybierani, ale mianowani bezpośrednio przez Prezydenta Ukrainy. Drugim są organami samorządu w regionach i powiatach i na poziomie komunalnym. Rady wybrane w regionach i powiatach nie mają organów wykonawczych i dlatego nie są w stanie uruchomić podległych instytucji budżetowych. Władze lokalne formalnie mają pewien zakres zadań przewidzianych prawnie, ale nie mogą ich wykonać z powodu braku funduszy i zdolności administracyjnych [1, s. 254].

Granice władzy a subsydiarność

Zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie należy przede wszystkim podnieść problem istoty, struktury i granic władzy, zwłaszcza zaś władzy publicznej, sprawowanej przez zorganizowany aparat państwowy, czyli rozstrzygnąć zagadnienie subsydiarności, pomocniczości. Nasuwają się pytania: Po co ta władza? Jakim celom powinna służyć? Jaką rolę ma odgrywać? Konieczne staje się podjęcie prób ożywienia idei społeczeństwa otwartego i skłanianie obywateli do bardziej aktywnego udziału w życiu publicznym. Udział ten nie może się ograniczać do wyborów dokonywanych przez rządzących. Subsydiarność rozumiana jako zasada organizacji państw oznacza, iż wszelka władza, w tym publiczna, nie powinna przeszkadzać osobom, lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych zadań. Celem każdej władzy powinno także być pobudzenie, podtrzymywanie, a ostatecznie – w razie potrzeby – uzupełnienie wyników tych podmiotów, które nie są samowystarczalne [2, s. 5].

Nie wolno także pomijać istnienia głębokiego podziału Europy, której część postkomunistyczna, mimo 20 lat przemian systemowych, boryka się w dalszym ciągu z odziedziczoną koncepcją mało aktywnego obywatela, ze scentralizowanymi, hierarchicznymi strukturami administracyjnymi oraz z nigdy nie spełnioną, głęboko tkwiąca w świadomości społecznej utopijną wizją opiekuńczości państwowej. Wydatkowanie pieniędzy przez samorządy ukraińskie jest ściśle kontrolowane przez ukraiński Skarb Państwa. Chociaż polskie powiaty są historycznie najstarszą jednostką regionalną na terenie kraju, to nawet w nich w dalszym ciągu wielkim wyzwaniem jest stworzenie z nich silnych jednostek lokalnej władzy oraz obudzenie i aktywowanie obywatelskiej świadomości samorządowej społeczeństwa. Zasadniczym zadaniem jest więc konieczność ponownego określenia roli i obecności państwa, zwłaszcza w naszych postkomunistycznych krajach, które boleśnie doświadczyły skutków władzy represyjnej, wszechwładnej.

Finanse samorządowe

Polska Ustawa o finansach publicznych [9] przypisuje samorządom bardzo wiele zadań publicznych. Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu

terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań [7, art. 167] Jednak znaczną część dochodów stanowią rokrocznie dotacje celowe, a więc wydatki budżetu państwa na z góry określone cele. Decyzja o tym, gdzie kierowane są środki jednostek samorządowych podejmowana jest więc na szczeblu centralnym. Samorządy, a zwłaszcza powiaty nie mają siły finansowej, od której uzależniona jest absorpcja środków z funduszy unijnych, czy też pozyskanie jakichkolwiek kredytów. Ta sytuacja mocno determinuje rozwój gospodarczo-społeczny polskiego samorządu. Zadłużenie wielu polskich miast bywa tak wysokie i co gorsze przyrasta w tak szybkim tempie, że zbliża się niepokojąco do ustawowej granicy, której przekroczenie skutkuje wprowadzeniem zarządu komisarycznego. W obliczu takiej perspektywy stoi wiele miast, nie wyłączając stolicy kraju. Podobna sytuacja w ostatnich latach zaistniała w wielu polskich gminach. Jednostki te okazały się posiadać zbyt niskie zasilanie finansowe w stosunku do zadań i przedsięwzięć, jakimi je obarczył ustawodawca. Z kolei powiaty i województwa mają dochody składające się w większości z transferów rządowych – dotacji i subwencji. Udział dochodów własnych powiatów i województw w ich dochodach ogółem wynosi kilkanaście procent. W dochodach własnych powiatów i województw znaczącą rolę mają udziały w kwotach podatków dochodowych wpłaconych do budżetu państwa, co dodatkowo świadczy o wybitnej centralizacji wpływów budżetowych tychże jednostek.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego na Ukrainie przedstawiają [6, s. 440] wysokie uzależnienie od pomocy finansowej rządu centralnego. Struktura przychodów z poziomu niższego szczebla charakteryzuje się dominacją transferów bezpośrednich, lub pośrednich – dotacje i subwencje stanowią niemalże całość sumy dochodów samorządowych.

Administracja podatkowa, zarówno na Ukrainie, jak i w polskich powiatach i województwach, należy do rządu krajowego, lokalne samorządy nie mają własnej administracji podatkowej.

Charakter dochodów własnych powinien być powiązany z zakresem zadań danego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego. Powinny one stanowić także podstawowe narzędzie lokalnej polityki gospodarczej. Udział dochodów własnych w całości dochodów samorządowych jest ważnym czynnikiem wpływającym na wielkość potencjału własnego per capita. Większy udział dochodów własnych pozwala samorządom na relatywnie swobodniejsze dysponowanie środkami i stwarza możliwość przeznaczania stosunkowo większych kwot na inwestycje. Z kolei mniejszy udział dochodów własnych oznacza większą ilość zadań finansowanych z budżetu; a ponieważ są to w większości zadania bieżące, to ograniczane są tym samym możliwości inwestycyjne samorządów. Aspekt ten powinien być uwzględniony przy konstruowaniu nowych zasad finansowania samorządów. W przyszłości wskazane jest zwiększanie udziału dochodów własnych w dochodach uzyskiwanych przez samorządy.

Przyszłość organizacji terytorialnej

Zarówno na Ukrainie jak i w Polsce, nowa organizacja terytorialna powinna

być dostosowana do wymogów integracji europejskiej, a więc musi tworzyć regiony jako podmioty polityki regionalnej. Powinna być też zgodna z oczekiwaniami wspólnot terytorialnych i z tradycją historyczną. Najważniejszym celem reform pozostaje równolegle budowa pomocniczo zdefiniowanego państwa, które zapewniałoby zdolność do długofalowego rozwoju. Chodzi tu nie tylko o możliwość utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarczego, lecz o równoczesne wprowadzenie instytucji ustrojowych stabilizujących państwo jako strukturę społeczną, polityczną i ekonomiczną.

Ukraiński sektor publiczny, pokazuje, że nadal głęboko zakorzenione i obecne są pozostałości starego systemu administracji publicznej. Zwiększenie odpowiedzialności samorządów terytorialnych na Ukrainie wymaga znacznych zmian w podstawie – w ich dochodach. Bez realizacji poważnych reform w tej dziedzinie, jest raczej niemożliwe, aby uczynić je bardziej odpowiedzialnymi. Konieczna jest reforma administracyjno-terytorialnej struktury państwa w celu stworzenia większej stabilności finansowej samodzielności jednostek terytorialnych.

Analogicznie, większej stabilności i samodzielności finansowej potrzebują polskie samorządy, a zwłaszcza powiaty.

Dekoncentracja czy decentralizacja

Konsekwencją organizowania pomocniczego, subsydiarnego państwa jest definitywne zaniechanie prób kamuflowania dekoncentracji poprzez nazywanie jej decentralizacją, a także nabycie umiejętności odróżniania tych zjawisk. Dekoncentracja oznacza bowiem podporządkowanie, a autonomiczność, czyli samowładztwo, zapewnia decentralizacja. Jej wprowadzenie w praktyce oznaczałoby konieczność przyznania kolejnym jednostkom samorządu terytorialnego znacznej samodzielności i ograniczenie do niezbędnego minimum nadzoru nad działalnością tych organów. Byłoby to więc złożenie na jednostki samorządu terytorialnego prawnej, ekonomicznej, politycznej i społecznej odpowiedzialności za ich poczynania [2, s. 20].

Równocześnie jednostki samorządowe powinny otrzymać środki adekwatne do zadań publicznych, jakimi je obarczono.

Konkludując, decentralizacja, jako świadomy proces terytorialnego podziału państwa, powinna mieć charakter kompleksowy i być skoordynowana z ideą subsydiarności. Już od dawna wiadomym jest, że proces ten odbywa się głównie przez rozwój samorządu terytorialnego – nie może być to transmisja w dół systemu nakazowo – rozdzielczego. Następować powinna eliminacja zbędnych zadań państwa, lub przekazywanie terytorialnym podmiotom władzy publicznej środków adekwatnych do przekazanych zadań. Samorządy powinny mieć zagwarantowane prawo do posiadania mienia i do dochodów odpowiadających przypisanym im zadaniom oraz prawo do samodzielnego kształtowania swoich budżetów.

Ponadto należy pamiętać, że usprawnienie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego przynosi wymierne oszczędności i usprawnia funkcjonowanie całego systemu samorządowego oraz systemu budżetowego.

Ważne jest by pamiętać, że od tego, co stanie się w środkowej i wschodniej części Europy, będą zależały losy całego kontynentu.

Literatura:

1. Aslund A. How Ukraine became a market economy and democracy / A. Aslund. – Washington : Peterson Institute, 2009. – 345 p.

2. Gilowska Z. Jak dokończyć reformę samorządową IBNGR / Z. Gilowska. – Gdańsk – Lublin, 2006. – 250 s.

3. Owsiak S. Finanse publiczne. Teoria i praktyka / S. Owsiak. – Warszawa : PWN, 2005. – 838 s.

4. Ruśkowski E., Dolnicki B. Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych / E. Ruśkowski, B. Dolnicki. – Bydgoszcz : Of. Wyd. «Branta», 2007. – 370 s.

5. Tucholska A. Powiat – między zbiorowością a wspólnotą / A. Tucholska. – Warszawa : WN Scholar, 2007. – 309 s.

6. Local public finance in Central and Eastern Europe / ed. by Ž. Šević. – Northampton, 2008. – 400 p.

7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – Dz. U.) z 1997 r. № 78, poz. 483 z późn. zm.

8. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego // Dz. U. z 2003 r. № 203 poz. 1966 z późn. zm.

9. Ustawa o finansach publicznych // Dz. U. z 2009 r. № 157 poz. 1240.

10. Ustawa o samorządzie gminnym // Dz. U. z 1990 r. № 16, poz. 95 z późn. zm.

11. Ustawa o samorządzie powiatowym // Dz. U. z 1998 r. № 91, poz. 578 z późn. zm.

12. Ustawa o samorządzie województwa // Dz. U. z 1998 r. № 91, poz. 576 z późn. zm.

Коза І. Територіальне самоврядування в Польщі і в Україні.

Однією з головних умов ефективного функціонування політичної системи в демократичній країні є створення на місцевому рівні демократичної форми організації публічної самоврядної влади. Це дозволить створити самодостатню систему місцевого самоврядування. Як Польща, так і Україна протягом уже 20 років послідовно реалізують політику переходу від посткомуністичних структур місцевого самоврядування до системи, чинної в Європейському Союзі. У той час як у Польщі функціонують повіти – середній рівень у системі місцевого самоврядування з властивими ознаками попередньої системи, в Україні ця проблема зачіпає всі сектори місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, демократія, децентралізація.

Коза И. Территориальное самоуправление в Польше и в Украине.

Одним из значимых условий эффективного функционирования политической системы в демократической стране является создание на местном уровне демократической формы организации публичной самоуправляющейся власти. Это позволит создать самодостаточную систему местного самоуправления. Как Польша, так и Украина в течение уже 20 лет последовательно реализуют политику перехода от посткоммунистических структур местного самоуправления к системе, действующей в Европейском Союзе. Если в Польше функционируют районы – средний уровень в системе местного самоуправления с

присущими характеристиками предыдущей системы, то в Украине эта проблема затрагивает все секторы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, демократия, децентрализация.

Koza I. Local self-governance in Poland and Ukraine.

One of the major conditions for effective functioning of the political system in a democratic state is to create a democratic form of non-governmental organization of public authority at the local level. This will make a full-fledged system of local government. Both Poland and Ukraine, more than 20 years consistently take steps to transition from the former socialist government structures to structures of the European Union. While the level in Poland, which still bears strong marks of the previous system, are districts – the second level of government, at Ukraine this issue refers to the whole local government sector.

One of the major conditions to ensure the effective functioning of the political system in the democratic country requires the establishment of the democratic institutions of the public self-governing power on the local level. It will allow building the self-sufficient system of the local self-governance. During the last 20 years, both Poland and Ukraine are consistently realizing the policy of transformation from the post-communist structures of the local self-governance towards the system operating in European Union. And if currently Poland has 'districts', which are functioning as a middle level in the sytem of the local self-governance with the typical features of the previous old system, Ukraine has an issue across all sectors of the local self-governance.

Key words: local government, democracy, decentralization.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2013