Katarzyna Owsiak

20-lecie samorządu terytorialnego w Polsce a perspektywy jego rozwoju

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 263-274

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 620 EKONOMICZNE PROBLEMY USŁUG NR 61 2010

KATARZYNA OWSIAK
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

20-LECIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE A PERSPEKTYWY JEGO ROZWOJU

Wprowadzenie

Obchodzona w 2010 r. dwudziesta rocznica odrodzenia, po zmianie ustrojowej w Polsce, samorządu terytorialnego związana była zarówno z uchwaleniem przez Sejm RP Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym[1], jak i pierwszymi wyborami samorządowymi, które odbyły się 27 maja 1990 r. Zdaniem L. Wałęsy, „przywrócenie samorządności oznaczało odejście od narzuconej w czasach komunistycznych centralizacji i dawało szansę na budowanie państwa lokalnie, wzmacniało więzi i wspierało rozwój społeczeństwa”[2].

Rozpoczęta dwadzieścia lat temu reforma samorządu terytorialnego, w ramach której wprowadzono wiele zmian mających na celu wzmocnienie pozycji organizacyjnej, kompetencyjnej i finansowej jednostek samorządu terytorialnego (jst), uznawana jest za sukces polskiej demokracji. Niemniej jednak zmiany te nie wydają się wystarczające, a co więcej, środo-

[1] DzU 1990, nr 16, poz. 94. Obecny tytuł ustawy: O samorządzie gminnym – stosownie do art. 10 Ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU 1998, nr 162, poz. 1126.

[2] *List Lecha Wałęsy do uczestników Kongresu 20-lecia Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 8 marca 2010, nr 5, s. 12.

wisko zarówno ekonomistów, prawników, jak i samorządowców wskazuje na konieczność ich kontynuacji.

Z jednej strony wskazać trzeba, że samorządy wytwarzają ponad 14% polskiego PKB, a ich wydatki stanowiły 32,7% wszystkich wydatków publicznych w 2009 r.[3]. Ponadto, inwestycje budżetowe państwa w 2009 r. wyniosły 14,5 mld zł, podczas gdy samorządy, dysponujące o połowę niższym budżetem, wydały na nie 42 mld zł[4]. Z drugiej zaś strony, poza postulatami środowiska samorządowego dotyczącymi wprowadzenia zmian w zasadach gospodarki finansowej jst, podkreślić trzeba wyzwania, jakie stoją przed samorządami. Wynikają one ze skutków spowolnienia gospodarczego, a także z niezakończonej reformy finansów publicznych, mimo wejścia w życie przepisów tzw. nowej ustawy o finansach publicznych[5].

Celem artykułu jest przedstawienie ogólnego zarysu rozwoju samorządu terytorialnego w ciągu dwudziestu lat od jego reaktywacji oraz wskazanie na główne wyzwania, jakie stoją przed jst po 2009 r.

1. 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce

Powołanie w 1990 r. gmin jako wspólnoty samorządowej i odpowiedniego terytorium miało istotne znaczenie dla budowy podstaw finansów publicznych w warunkach gospodarki rynkowej, w tym procesu decentralizacji zadań publicznych. Przez 20 lat funkcjonowania samorząd terytorialny podlegał przeobrażeniom, które dotyczyły: jego struktury i pozycji ustrojowej, wykonywanych zadań, organów i ich kompetencji, mienia, tworzenia aktów prawa miejscowego, nadzoru nad jego działalnością, zasad zrzeszania się oraz gospodarki finansowej. Wydarzenia bądź zmiany, jakie miały miejsce w tym okresie, są znaczące. Jednak najważniejszym przedsięwzięciem, i to o wymiarze historycznym, była reforma administracyjna, zapoczątkowana 1 stycznia 1999 r., wprowadzająca nowy podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa (zob. tabela 1).

[3] A. Kurowska, *Samorządowe święto*, „Rzeczpospolita" z 9 marca 2010 r., www.rp.pl/artykul/435968,444294_Samorzadowe_swieto.html.

[4] Ibidem.

[5] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

Tabela 1

Liczba jst w Polsce w latach 1990, 1999, 2008

Lata	Liczba gmin	Liczba powiatów	Liczba województw
1990	2419	–	49
1999	2489	373, w tym miasta na prawach powiatu 65	16
2008	2478	379, w tym miasta na prawach powiatu 65	16

Źródło: Roczniki statystyczne za lata 1991, 2000, 2009, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Kilkuletnie prace nad tą reformą poprzedzone były uchwaleniem wielu ustaw, nie tylko wprowadzających nowe regulacje prawne, lecz także przyczyniających się do zmiany świadomości społecznej. Wśród ustaw tych na szczególne podkreślenie zasługują: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tzw. reforma centrum polegająca na uchwaleniu pakietu jedenastu ustaw oraz Ustawa konstytucyjna z 2 kwietnia 1997 r.

Mimo że przez 20 lat samorząd terytorialny wykształcił się jako instytucja i część administracji państwa, określono zasady jego współpracy z administracją rządową, stworzono podstawy przekazywania mu środków publicznych i podstawy dochodów własnych, można stwierdzić, że w wielu wypadkach to, co wypracowano odbiega od projektów i wyobrażeń sprzed dwudziestu lat[6]. Wybrane przedsięwzięcia, dokonania czy czynniki zewnętrzne, które determinowały rozwój samorządu terytorialnego, zostały zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2

20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane wydarzenia

Data	Wydarzenie
8 marca 1990 r.	Ustawa o samorządzie terytorialnym (DzU 1990, nr 16, poz. 94), ordynacja wyborcza do rad gmin (DzU 1990, nr 16, poz. 94), Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1990, nr 16, poz. 94), która znosiła rady narodowe.
22 marca 1990 r.	Ustawa o pracownikach samorządowych (DzU 1990, nr 32, poz. 191).

[6] H. Wasilewska-Trenkner, *Kilka uwag na temat przyszłości*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 1–2, s. 174.

Data	Wydarzenie
27 maja 1990 r.	Pierwsze wybory samorządowe.
5 stycznia 1991 r.	Prawo budżetowe (DzU 1991, nr 5, poz. 18).
21 grudnia 1991 r.	Powstanie pierwszego Euroregionu Nysa obejmującego obecnie (po stronie polskiej) obszar województwa dolnośląskiego.
7 października 1992 r.	Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU 1992, nr 85, poz. 428), powołanie RIO od 1 stycznia 1993 r.
1993 r.	Początki reform budżetowania w Polsce – zastosowanie nowych metod planowania wydatków (budżet zadaniowy) w Krakowie podczas tworzenia budżetu na 1994 r. Kolejnymi miastami, które podjęły się przygotowania budżetu w nowej formie, polegającej na przejrzystej prezentacji priorytetowych obszarów działań i celów zadań, były m.in. Lublin, Szczecin, Poznań.
26 kwietnia 1993 r.	Ratyfikowanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 607).
21 maja 1993 r.	Powołanie Komisji Wspólnej Rządu i Środowisk Samorządowych.
1 stycznia 1994 r.	Decentralizacja zadań publicznych na rzecz samorządu poprzez uruchomienie programu pilotażowego, polegającego na propozycji przejęcia od administracji rządowej zadań zleconych do realizacji. Program był skierowany do 46 miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.
19 czerwca 1994 r.	Drugie wybory samorządowe.
21 czerwca, 11 sierpnia 1996 r.	Uchwalenie pakietu 11 ustaw dających początek reformie centrum administracyjnego i gospodarczego kraju, w tym powołanie Komitetu Integracji Europejskiej, który m.in. opiniował akty prawne związane z funkcjonowaniem samorządu z punktu widzenia jego zgodności z prawem Unii Europejskiej (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, DzU 1996, nr 106, poz. 404).
kwiecień 1996 r.	Pierwsze udane emisje obligacji komunalnych – Gdynia, Ostrów Wielkopolski. W tym samym roku obligacje wyemitowało dodatkowo 8 gmin (miast), łączny poziom zadłużenia z tego tytułu wyniósł 188,9 mln zł.
10 lipca 1996 r.	Utworzenie pierwszego holdingu komunalnego przez Gminę Miejską Kraków – Krakowski Holding Komunalny Spółka Akcyjna w Krakowie (KHK SA). Misją KHK SA było doprowadzenie do zawiązania grupy kapitałowej krakowskich spółek komunalnych oraz uzyskanie przez holding statusu tzw. Podatkowej Grupy Kapitałowej rozliczającej się wg Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.
20 grudnia 1996 r.	Ustawa o gospodarce komunalnej (DzU 1997, nr 9, poz. 43).
2 kwietnia 1997 r.	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
lipiec 1997 r.	Powódź w południowej i zachodniej Polsce.
5 czerwca 1998 r.	Ustawa o samorządzie powiatowym (DzU 1998, nr 91, poz. 578), Ustawa o samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576).
16 lipca 1998 r.	Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (DzU 1998, nr 95, poz. 602).
24 lipca 1998 r.	Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU 1998, nr 96, poz. 603).

Data	Wydarzenie
11 października 1998 r.	Trzecie wybory samorządowe.
26 listopada 1998 r.	Ustawa o finansach publicznych (DzU 1998, nr 155, poz. 1014), weszła w życie 1 stycznia 1999 r.
1 stycznia 1999 r.	Wejście w życie zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (była to jedna z tzw. czterech reform).
29 czerwca 2000 r.	Ustanowienie przez Sejm RP dnia 27 maja Dniem Samorządu Terytorialnego (upamiętniając pierwsze wybory samorządowe z 1990 r.).
20 czerwca 2002 r.	Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU 2002, nr 113, poz. 984).
27 października – 10 listopada 2002 r.	Czwarte wybory samorządowe: I i II tura.
13 listopada 2003 r.	Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003, nr 203, poz. 1966), weszła w życie 1 stycznia 2004 r.
1 maja 2004 r.	Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.
6 maja 2005 r.	Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (DzU 2005, nr 90, poz. 759).
30 czerwca 2005 r.	Ustawa o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104), weszła w życie 1 czerwca 2006 r.
12–26 listopada 2006 r.	Piąte wybory samorządowe: I i II tura.
27 sierpnia 2009 r.	Ustawa o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240), weszła w życie 1 stycznia 2010 r.
30 września 2009 r.	Rozpoczęcie działalności przez rynek obligacji Catalyst – pierwszy w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej zorganizowany rynek papierów dłużnych, stworzony przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie.
maj 2010 r.	Druga powódź.
13 października 2010 r.	Zarządzenie szóstych wyborów samorządowych przez prezesa Rady Ministrów wraz z podaniem ich terminu. Wybory odbędą się między 14 listopada 2010 r. a 9 stycznia 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; J. Majchrowski (red.), *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenie wykonawcze*, Dom Wydawniczy Magnum, Gorzów Wlkp. 1999; S. Stalmach, *Najważniejsze wydarzenia ostatnich dwudziestu lat samorządów*, „Rzeczpospolita" z 5 marca 2010 r., www.rp.pl/artykul/55682,442329_Najwazniejsze_wydarzenia_ostatnich_dwudziestu_lat_samorzadow.html.

W omawianym okresie bardzo często zmieniały się akty prawne związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego. W latach

1990–1998 gospodarka finansowa gmin opierała się na wielu ustawach: Prawo budżetowe[7], Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania[8], Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych[9]. Prawo budżetowe obowiązywało do końca 1998 r., zastąpione zostało przez kolejne ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie gospodarkę finansową – najpierw gmin, a potem powiatów i województw – w całości poddano regulacjom prawa zamówień publicznych[10]. Podczas obowiązywania przepisów pierwszej Ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., wyodrębniono z niej regulacje odnoszące się do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[11]. Natomiast cytowana powyżej Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania została zastąpiona Ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin[12], która obowiązywała do 31 grudnia 1998 r. Następnie system finansowania jst został uregulowany Ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000[13], która obowiązywała również w latach 2001–2003. W 2004 r. zainicjowano reformę systemu zasilania finansowego jst, zmieniając Ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[14], która obowiązuje do dziś.

Tak częste modyfikacje przepisów, na podstawie których samorząd terytorialny prowadził gospodarkę finansową, podlegały krytyce. Trzeba jednak pamiętać, że zmiany były wyrazem wielu reform finansów publicznych czy reformy administracyjnej kraju. Niektóre z nich nie zostały zakończone, utknęły na pierwszym etapie, chociażby zapoczątkowana w 2004 r. reforma systemu zasilania finansowego jst. Pomijając tutaj argumenty za i przeciw konstrukcji systemu

[7] Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, DzU 1991, nr 4, poz. 18.

[8] Ustawa z dnia 5 stycznia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 89, poz. 518, z późn. zm.

[9] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU 1991, nr 9, poz. 31.

[10] Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, DzU 1994, nr 76, poz. 344, z późn. zm.

[11] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU 2005, nr 14, poz. 114. Ustawa weszła w życie z dniem 1 lipca 2005 r.

[12] DzU 1993, nr 128, poz. 600.

[13] DzU 1998, nr 150, poz. 983, z późn. zm.

[14] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

dochodowości jednostek samorządowych, należy zaakcentować, że warunkiem realizacji zadań publicznych oraz zastosowania nowatorskich metod zarządzania jednostkami sektora publicznego jest stabilizacja zasilania finansowego.

Na poziomie regulacji ustawowej można uznać za stabilne samorządowe prawo pracy[15], które opierało się na dwóch ustawach – wspomnianej powyżej Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. oraz Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[16].

Wciąż aktualnym problemem dla samorządu terytorialnego jest zwiększenie zaangażowania i aktywności społeczności lokalnych na rzecz wspólnot samorządowych, co niewątpliwie wiąże się z budową społeczeństwa obywatelskiego. Frekwencja wyborcza podczas pierwszych wyborów samorządowych w 1990 r. wynosiła 42,27%, w 1994 r. 33,78%. Podczas kolejnych wyborów w 1998 r. odbywających się na nowych zasadach frekwencja wyborcza osiągnęła poziom 46%. W pierwszej turze wyborów samorządowych w 2002 r. i 2006 r. wynosiła odpowiednio 44,23 i 44,99%, a w drugiej 35,02 i 39,69%[17].

2. Warunki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

W związku z wejściem w życie cytowanej powyżej tzw. nowej ustawy o finansach publicznych, która wprowadza nowe rozwiązania w zarządzaniu finansami publicznymi, gospodarka finansowa jst ulegnie zmianom. Do najważniejszych rozwiązań zaliczyć trzeba[18]: likwidację samorządowych funduszy celowych, gospodarstw pomocniczych oraz zmiany w funkcjonowaniu zakładów budżetowych; wprowadzenie obowiązku sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; zmianę zakresu szczegółowości budżetu; wprowadzenie zasady zrównoważenia budżetu bieżącego/operacyjnego; opracowywanie planów oraz sprawozdań w układzie zadaniowym; zmiany w terminach procedury budżetowej oraz wprowadzenie obowiązku badania rocznych sprawozdań niektórych jst przez biegłych rewidentów; nowe przepisy o zarządzaniu długiem samorządowym oraz o jawności finansów publicznych.

[15] A. Szewc, *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 5, s. 20.

[16] DzU 2008, nr 223, poz. 1458, z późn. zm.

[17] Dane Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl, data dostępu: 10 kwietnia 2010 r.

[18] M. Bitner, *Finanse publiczne*, „Poradnik Samorządowca" styczeń 2010, nr 1.

W 2009 r. weszły w życie regulacje Ustawy o funduszu sołeckim[19]. Zgodnie z art. 1, rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy. Oznacza to konieczność podjęcia uchwały, w której na utworzenie takiego funduszu rada gminy wyraża zgodę lub jej odmawia. W Polsce istnieje ponad 40 tys. sołectw, które dodatkowo wpisują się w koncepcję subsydiarności[20].

Światowy kryzys gospodarczy, który dotknął kraje Unii Europejskiej, doprowadził do poważnych trudności w finansach publicznych. W przypadku Polski mówi się o spowolnieniu gospodarczym, którego konsekwencją dla jst będzie spadek dochodów własnych. Logiczne byłoby stwierdzenie, że w ramach tych dochodów nastąpi spadek wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Jednakże, według szacunków Ministerstwa Finansów w 2010 r., dochody jst z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych będą w przypadku powiatów i województw zbliżone do ich wykonania w 2009 r. (odpowiednio: 5,7 mld zł i 0,9 mld zł). W przypadku zaś gmin mają być wyższe niż w 2009 r. o 400 mln zł i wyniosą 20,8 mld zł.

Z badań przeprowadzonych przez P. Swianiewicza i J. Łukomską wynika, że skutki spowolnienia gospodarczego dla jst będą widoczne także po stronie ich wydatków, co wyniknie ze zwiększonej presji na pomoc społeczną[21]. Co więcej, wymienieni autorzy wskazują na trzy pozytywne konsekwencje spowolnienia gospodarczego[22]:

1) Gorsza koniunktura na polskim i europejskim rynku budowlanym powoduje większą konkurencję w przetargach na inwestycje publiczne i niższe ceny zapisywane w kontraktach.
2) Praca w administracji samorządowej staje się atrakcyjniejsza na skutek zapowiadanych zwolnień na rynku pracy, a to daje władzom lokalnym możliwość pozyskania specjalistów.

[19] Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, DzU 2009, nr 52, poz. 420.

[20] M. Poniatowicz, *Gospodarka finansowa sołectwa i planowane kierunki zmian w tym zakresie*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie. V Forum Samorządowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2009, nr 29, s. 342.

[21] P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 5, s. 26.

[22] Ibidem, s. 26–28.

3) Osłabienie wartości złotówki w stosunku do innych walut, szczególnie euro, może być w dłuższej perspektywie opłacalne dla tych jst, które korzystają z dotacji unijnych (środki z funduszy strukturalnych będą większe).

W odniesieniu do rozważań o skutkach spowolnienia gospodarczego należy wspomnieć, że do Sejmu trafił projekt Ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, w którym wysunięto propozycję udostępnienia także powiatom i ich związkom niskooprocentowanych kredytów z przeznaczeniem na kosztowną dokumentację do projektów współfinansowanych ze środków unijnych oraz podwyższenie maksymalnej kwoty pożyczki do 1 mln zł[23]. Jednocześnie Ministerstwo Finansów przygotowało projekt zmiany Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w którym dodatkowe osoby w samorządach zostaną objęte procedurami o naruszenie dyscypliny finansów oraz przewiduje się zmianę reguł dotyczących kar dla organów kolegialnych[24].

Zakończenie

Szczegółowe podsumowanie 20 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce ze względu na złożoność zagadnienia nie jest możliwe. Wymaga także wyróżnienia obszarów analizy, np. prawo samorządowe, zadania samorządu terytorialnego, organy, budżet – zasady konstrukcji i procedura, system zasilania finansowego, związki, stowarzyszenia i porozumienia samorządowe, zarządzanie w jst itp., czy określenia relacji między państwem a samorządem.

Na tle oceny zmian czy dokonań ważne jest wskazanie warunków, w jakich dalej będzie prowadzona działalność jst. W 2010 r. samorządy będą musiały zmierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z konieczności realizacji nowej Ustawy o finansach publicznych, ze spowolnieniem

[23] *Dokumentacja na kredyt*, 24 maja 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=71029&data=&_CheckSum=1094403709.

[24] *Licząc na dyscyplinę*, 27 maja 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=71272&data=&_CheckSum=-1734897113.

gospodarczym, kampanią i wyborami samorządowymi oraz walką ze skutkami powodzi[25].

Podczas wielu konferencji, zjazdów czy kongresów organizowanych w 2010 r. z okazji restytucji samorządu terytorialnego w Polsce podnoszono postulaty sugerujące konieczność dalszych reform. Zaliczyć do nich trzeba[26]: przywrócenie zasady rekompensowania z budżetu państwa dochodów utraconych w wyniku wprowadzenia ulg podatkowych; wprowadzenie udziału jst we wpływach z podatku od towarów i usług; zwiększenie samodzielności gmin w ustalaniu podatków lokalnych; określenie standardów realizacji zadań oświatowych dla bardziej przejrzystej kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej; powołanie publicznej instytucji doradczej dla jst, np. Instytutu Samorządu Gminnego, który dbałby o spójność systemu prawa; usprawnienie mechanizmu konsultacji państwa z gminami podczas prac nad planami rozwoju kraju i przygotowania alokacji środków z budżetu Unii Europejskiej w latach 2014–2020; wprowadzenie zasady, że wójt lub burmistrz z urzędu zasiadają w radzie powiatu.

W kontekście powyższych rozważań nie sposób nie przytoczyć słów jednego z twórców reformy samorządowej z 1990 i 1998 r., prof. M. Kuleszy: „dzisiaj, po 20 latach, samorząd jest niewątpliwie głównym segmentem systemu zarządzania publicznego w Polsce, do którego należy misja organizowania życia zbiorowego, świadczenia usług publicznych różnego rodzaju i zarządzania rozwojem”[27].

---

[25] Zgodnie z zapowiedziami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzego Millera, każda poszkodowana gmina i powiat dostanie do 100 tys. zł na działania przeciwpowodziowe, *100 tys. dla gmin*, 19 maja 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=70770&data=&_CheckSum=-334793149.

[26] *Postulaty samorządów*, 23 marca 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=67857&data=&_CheckSum=-1224068383; A. Kurowska, *Jubileusz polskich samorządów*, „Rzeczpospolita” z 9 marca 2010 r., www.rp.pl/artykul/435968,444469_Jubileusz_polskich_samorzadow.html. Zob. także: *Deklaracja Kongresu XX-lecia Samorządu Terytorialnego*, www.zmp.poznan.pl.

[27] *Dobry przepis*, 15 marca 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=67417&data=&_CheckSum=-917171615.

Literatura

100 tys. dla gmin, 19 maja 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=70770&data=&_CheckSum=-334793149.

Bitner M., *Finanse publiczne*, „Poradnik Samorządowca" styczeń 2010, nr 1.

Deklaracja Kongresu XX-lecia Samorządu Terytorialnego, www.zmp.poznan.pl.

Dobry przepis, 15 marca 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=67417&data=&_CheckSum=-917171615.

Dokumentacja na kredyt, 24 maja 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=71029&data=&_CheckSum=1094403709.

Kurowska A., *Jubileusz polskich samorządów*, „Rzeczpospolita" z 9 marca 2010 r., www.rp.pl/artykul/435968,444469_Jubileusz_polskich_samorzadow.html.

Kurowska A., *Samorządowe święto*, „Rzeczpospolita" z 9 marca 2010 r., www.rp.pl/artykul/435968,444294_Samorzadowe_swieto.html.

Licząc na dyscyplinę, 27 maja 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=71272&data=&_CheckSum=-1734897113.

List Lecha Wałęsy do uczestników Kongresu 20-lecia Samorządu Terytorialnego, „Samorząd Terytorialny" 8 marca 2010, nr 5.

Poniatowicz M., *Gospodarka finansowa sołectwa i planowane kierunki zmian w tym zakresie*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie. V Forum Samorządowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2009, nr 29.

Postulaty samorządów, 23 marca 2010 r., www.samorzad.pap.pl/palio/html.run? _Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=67857&data=&_CheckSum=-1224068383.

Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 5.

Szewc A., *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 5.

Ustawa z dnia 5 stycznia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 89, poz. 518, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, DzU 1991, nr 4, poz. 18.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU 1991, nr 9, poz. 31.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, DzU 1993, nr 128, poz. 600.
Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, DzU 1994, nr 76, poz. 344, z późn. zm.
Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU 1998, nr 150, poz. 983, z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU 1998, nr 162, poz. 1126.
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU 2005, nr 14, poz. 114.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU 2008, nr 223, poz. 1458, z późn. zm.
Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, DzU 2009, nr 52, poz. 420.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
Wasilewska-Trenkner H., *Kilka uwag na temat przyszłości*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 1–2.
www.pkw.gov.pl.

THE 20TH ANNIVERSARY OF RESTORATION OF THE LOCAL GOVERNMENT IN POLAND AND THE PROSPECTS FOR FUTURE DEVELOPMENT

Summary

In Poland the development of local government is a historical process. The paper attempts to evaluate the 20th years of existing of the local government in Poland and to discuss the present conditions of the local authority's activity. Additionally, the author tries to answer a question are local governments facing challenges resulting from economic crisis?

Translated by Katarzyna Owsiak