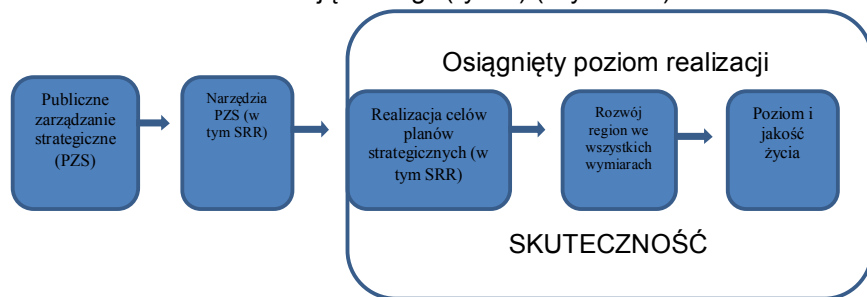


strategicznych, z których jednym z podstawowych jest strategia rozwoju regionu (SRR) oraz osiągnięcie celu nadrzędnego, jakim jest jakość życia determinowana m.in. realizacją strategii (rys. 1) (Kryk 2015).



Rys. 1. Łańcuch zależności

Źródło: opracowanie własne.

Ponieważ skuteczność publicznego zarządzania strategicznego jest związana z realizacją celów SRR, uwzględniającej kierunki wyznaczone przez krajową politykę regionalną i europejską politykę spójności, to tym samym istnieje zależność między nią a wybranym modelem rozwoju regionalnego. Potwierdza to zatem również istotność wyboru modelu obszarów problemowych odpowiedniego do jego potrzeb.

Wnioski

Reasumując można powiedzieć, że ciągłe utrzymywanie przez obszary problemowe tego -wątpliwego przecież - statusu sugeruje nieadekwatność dotychczas prowadzonej polityki regionalnej, uwzględniającej przede wszystkim wymogi unijnej i krajowej polityki spójności, a nie sytuację i potrzeby danego obszaru. Zaproponowane modelu rozwoju stwarzają regionom większą szansę wyboru ścieżki rozwoju, która pozwoli im wyjść z tzw. „zakłętą kręgu biedy i niedorozwoju”.

Literatura

1. Barca F., *The Union and Cohesion Policy–Thoughts for Tomorrow*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/2009_11_4_thoughts_tomorrow.pdf z dnia 03.09.2015.
2. Fleszer D. (2013), *Strategiczne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego – istota, cele , fakty*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” nr 1, miscellanea.ujk.edu.pl/data/oferta/Pliki/330_12fleszer.pdf (10.07.2015 r.).
3. Kotarbiński T. (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław.

4. Kryk B. (2003), *Rachunek sozoeconomiczny działalności gospodarczej na przykładzie energetyki zawodowej regionu Szczecińskiego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

5. Kryk B. (2015), *Realizacja Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego i jakość życia jako przejaw skuteczności publicznego zarządzania strategicznego*, in print to „Barometr regionalny”.

6. Kryk B., Skubiak B. (2015), *The necessity of formulating sustainable regional policy in problem areas on the example of West Pomeranian Province in Poland*, in print to “Transformations in Business& Economics”.

7. Morales F. (1998), *“La promoción del desarrollo municipal: experiencias y desafíos”*. Desarrollo económico municipal, núm. 1, Instituto de Desarrollo Municipal.

8. Ziółkowski M. (2005), *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, w: A. Zalewski (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.

Даріюш ПАВЛІШЧИ

Віт гміни Громадка, Республіка Польща

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ГРОМАД В ПОЛЬЦІ:

ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Чільне місце у функціонуванні владного механізму в країнах Європи відводиться органам місцевого самоврядування, що, відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, становлять одну з основних підвалин демократії, забезпечуючи реальне залучення кожного громадянина до управління економічним і соціальним розвитком територіальних утворень низового рівня, які в сукупності складають державний організм.

Територіальні спільноти низового рівня є найменшими адміністративно-територіальними частинами держави, мешканці яких, формуючи територіальну громаду, спроможні безпосередньо чи через утворені ними представницькі органи ефективно здійснювати вирішення місцевих проблем та забезпечувати надання якісних громадських послуг. Існування та функціонування цих спільнот дає змогу органам державного управління концентрувати свої зусилля на розв'язанні загальнодержавних макроекономічних питань, не переобтяжуючи себе локальними проблемами.

Останнє десятиріччя ХХ століття стало часом проведення адміністративної реформи в Польщі. Ця реформи спрямована на трансформацію та удосконалення системи влади. В площині територіального управління та становлення місцевого самоврядування адміністративна реформа проявляється в якості муніципальної реформи.

Процес реформування місцевої влади в Польщі відзначався поступовістю й програмованістю трансформаційних кроків центральної влади. В 1990 році самоврядування було поновлено на його низовому рівні, що отримав назву гміна. Цей рівень є територіальним утворенням, громадою людей, яка мешкає на певній території й спроможна вирішувати свої місцеві проблеми. Гміна є інтегрованою територіальною громадою, об'єднуючи громади сіл, містечок та міст і відповідає європейському комунальному стандарту низового рівня місцевого самоврядування, що формується територіальною спільнотою кількох населених пунктів. Відповідно до різних варіантів об'єднання поселенських територіальних громад в Польщі утворилися сільські, сільсько-міські та міські гміни. Протягом 1990-1998 років відбувався процес правового наповнення функціонування та розвитку гміни, зокрема було ухвалено Устави "Про самоврядування гмін" та "Про доходи гмін та засади їх субвенціювання". Успіхи в формуванні юридично та фінансово-економічно дієздатної територіальної спільноти — гміни — дозволили Польщі в 1999 році провести комплексну адміністративну реформу, що дала змогу впровадити трирівневу систему місцевого самоврядування, утворити територіальні утворення регіонального типу, що відповідають поняттю "region" в Європейському Союзі, чітко розмежувати повноваження рівнів місцевого самоврядування, звести роль органів державного управління в управлінні територіями лише до виконання контрольно-наглядових функцій. Проведенню цієї реформи передувало прийняття в 1998 році низки устав про функціонування місцевого самоврядування на кожному з рівнів, на відміну від України, де базовий Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" окреслює повноваження всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Паралельно з адміністративною реформою в Польщі відбулася зміна принципів надання освітніх, оздоровчих послуг та послуг соціального забезпечення.

Аналіз адміністративних перетворень в Польщі свідчить, що вона значно випереджує Україну в процесі становлення повноцінного місцевого самоврядування та адаптації його параметрів до європейських

стандартів.

В Польщі гмінний, повітовий та воєводський рівні самоврядування мають свої чітко визначені функції, за належне виконання яких несуть відповідальність. Усі щаблі місцевого самоврядування є реально незалежними, формуючи представницькі органи самоврядування, які мають свої виконавчі структури. Польська держава повністю передала функції із забезпечення соціально-економічного розвитку територій на місця. На рівні повітів та гмін не існує органів державного управління. Лише в воєводстві є воєвода, що має свій малочисельний апарат і призначається президентом. Воєвода є представником центральної виконавчої влади в регіоні й здійснює контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування. Якщо він вважає, що певне їх рішення порушує законодавство, він може його зупинити. В свою чергу, самоврядні органи мають право опротестувати рішення воєводи в адміністративному суді. Взаємовідносини між рівнями місцевого самоврядування в Польщі будуються на засадах партнерства, врахування спільних інтересів та дотримання стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку території, хоча в процесі впровадження адміністративної реформи і тут прослідковуються певні проблемні ситуації. Так, в містах, які були гмінами, а з 1999 року стали одночасно містами на правах повітів, відбулося дублювання самоврядної влади: з одного боку — бургомістр міста-гміни, рада гміни, управління гміни, з другого — відповідні повітові органи (староста міста-повіту, рада повіту, управління повіту). Після аналізу зазначеної проблеми було визначено, що для її розв'язання буде об'єднано самоврядні органи міста-повіту та міста-гміни. Це, відповідно, супроводжуватиметься об'єднанням їх функцій.

В Республіці Польща пошук ефективної моделі фінансування гмін ведеться ще з 1990 року, коли було прийнято відповідний закон. Аналіз доходів гмін показує, що в 2014 році місцеві податки і збори в доходній базі місцевого бюджету склали 33,5 %. Основна частка їх припадає на місцевий податок на нерухомість, що визначається стабільністю та можливістю прогнозування надходжень від нього на довгостроковий період. 24,7 % доходів місцевих бюджетів становили відрахування від загальнодержавних податків і зборів. 25,4 % — загальна субвенція та 14,3 % — спеціальні державні субвенції. Загальна субвенція складається з чотирьох компонентів: субвенції на виконання власних повноважень у сфері освіти; інвестиційної субвенції; субвенції на фінансове

вирівнювання; субвенції на поточні видатки. Цільові субвенції — це субвенції на фінансування завдань гміни згідно законодавства, на фінансування власних програм гміни та на виконання делегованих державою повноважень. Всі субвенції визначаються за чітко встановленим параметричним формульним механізмом (наприклад, освітня субвенція розраховується за формулою, що враховує 21 чинник). Позитивною рисою цієї системи міжбюджетних відносин є її стабільність та неможливість для центрального уряду змінювати її основні параметри в законах про бюджет. В Польщі державні субсидії спрямовуються з центрального бюджету до бюджету гмін, минаючи рівень воєводства та повіту, що дозволяє уникнути суб'єктивності та протекціонізму при розподілі державних коштів. Звичайно, що низові територіальні спільноти Польщі теж стикаються з фінансовими труднощами, але гнучкість фінансової системи цієї держави дозволяє здійснювати оптимальний і оперативний перерозподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи, що дає змогу забезпечити надійну фінансову підтримку виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих державою функцій і повноважень.

Висновки для України

1. Успішний досвід Польщі у становленні життєздатної комунізованої територіальної громади — гміни — можна використати в Україні для пошуку оптимальної моделі об'єднання територіальних громад міст, селищ та сіл.

2. Україна повинна врахувати позитивні напрацювання Республіки Польща в процесі реальної децентралізації державної влади, функціонального та організаційного реформування органів державного управління в регіоні.

3. В Україні потрібно проводити комплексний моніторинг стану фінансів місцевого самоврядування на первинному рівні для виявлення та знаходження механізмів ліквідації можливої фінансової незабезпеченості територіального розвитку.

4. Слід активізувати співпрацю польських та українських вчених, депутатів і практичних службовців органів місцевого самоврядування в сфері трансформації державного управління та становлення місцевого самоврядування громад шляхом проведення семінарів, стажувань, науково-практичних конференцій та круглих столів.

RADY MIAST I RADNI W SYSTEMIE WŁADZY LOKALNEJ W POLSCIE

1. Wstęp

Samorząd terytorialny w Polsce odtwarzany był od podstaw po upadku komunizmu stopniowo, począwszy od 1990 roku, gdy został przywrócony na poziomie gminnym. Okres odbudowy samorządu, a także czas jego funkcjonowania w obecnej formie ustrojowej, jest na tyle długi, że pozwala już dostrzegać faktyczne efekty zastosowanych rozwiązań. Taka analiza stanowi podstawę do ich oceny i ewentualnej zmiany, może też, a nawet powinna, służyć za materiał porównawczy dla innych państw reformujących samorządność terytorialną. Dotyczy to w szczególności państw Europy Środkowej i Wschodniej, mających podobne doświadczenia historyczne.

Przedmiotem artykułu jest rola i możliwości funkcjonowania organów kolegialnych władzy stanowiącej samorządu lokalnego, oraz radnych – członków tych organów. Celem pracy jest wskazanie faktycznych uwarunkowań pracy radnych rad gmin i miast, nie tylko w wymiarze prawnym, ale też politycznym, wynikającym z mechanizmów życia politycznego w Polsce. W szczególności chodzi tu o wskazanie okoliczności, które mogą ograniczać poprawne funkcjonowanie rad i radnych.

2. Podstawy prawne funkcjonowania rad oraz radnych

Status prawny rad i ich członków reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz szereg ustaw. Konstytucja wymienia, jako zasadę ustrojową, decentralizację władzy publicznej (art. 15) i stwierdza, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16), zawiera też bardziej szczegółowe przepisy (rozdz. VII). Spośród pozostałych aktów prawnych najważniejsze z punktu widzenia samorządu są trzy tzw. ustawy ustrojowe, określające zasady funkcjonowania samorządów gmin, powiatów i województw, w tym ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która sankcjonowała utworzenie samorządu z organami władzy wykonawczej i stanowiącej, własnym majątkiem i dochodami, oraz szerokim zakresem kompetencji własnych, we wszystkich gminach w Polsce. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ustawy ustrojowe tworzyły organy stanowiące, rady i sejmiki, powoływane w wyborach powszechnych, oraz kolegialne (początkowo 3-7 osobowe) zarządy, wybierane przez radnych. Ważną zmianę wprowadzała