

Професор, доктор габлітований Тадеуш Кудлач  
Краківський економічний університет  
Академія суспільних наук у Новому Сончі

**Тема:**

***Співпраця органів місцевого самоврядування з центральним урядом: досвід Польщі – позитивні та застережливі практики для органів місцевого самоврядування***

Місцеве самоврядування є одним з основних стовпів демократії. Його можна розглядати як результат децентралізації публічної влади, поділу її на центральну (державну, урядову) та місцеве самоврядування. Передумовою функціонування місцевого самоврядування як опори демократії є його незалежність, автономія, про яку ми поговоримо трохи нижче.

Відносини між центральним і місцевим рівнями влади визначають ступінь демократії, головною гарантією якої є місцеве самоврядування. Слід, однак, пам'ятати, що самоврядування та автономія є градаційними; вони значною мірою залежать від ступеня децентралізації державної влади.

У демократичній системі ми маємо справу з децентралізованою публічною владою. Повна (належна) територіальна децентралізація повинна включати:

✓ **системну децентралізацію**

Під системною децентралізацією (системною частиною територіальної децентралізації) я маю на увазі надання місцевому самоврядуванню статусу суб'єкта публічного права (ідентичного державі) та системну незалежність місцевого самоврядування, що полягає в наділенні його представницькими органами, обраними на демократичних виборах (зокрема, ст. 169.2 Конституції Республіки Польща<sup>1</sup>).

✓ **адміністративну децентралізацію**

Ця децентралізація гарантує наділення органів місцевого самоврядування незалежною адміністрацією, з власним персоналом, органами, повноваженнями та процедурами, що дозволяє їм виконувати свої завдання під власну відповідальність (зокрема, статті 163 та 169.1 Конституції Польщі<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Вибори до керівних органів є загальними, рівними, прямими і проводяться шляхом таємного голосування. Правила та процедури висування кандидатів і проведення виборів, а також умови визнання виборів дійсними встановлюються законом.

<sup>2</sup> **Ст. 163.** місцеве самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції інших органів публічної влади.

### ✓ **фінансову децентралізацію**

Фінансова децентралізація (фінансова частина територіальної децентралізації) означає передачу органам місцевого самоврядування достатніх (відповідних) публічних ресурсів і повноважень розпоряджатися ними. Цей останній тип децентралізації іноді називають децентралізацією публічних фінансів (зокрема, статті 167 параграфи 1-4 та 168 Конституції Республіки Польща<sup>3</sup>).

Лише можливість реалізації конституційного принципу «децентралізації державної влади» забезпечує можливість досягнення певного стану гармонії (балансу) між вищезазначеними складовими децентралізації. Перші дві форми децентралізації характеризуються відносно високою стабільністю в часі, на відміну від третьої. Існує певна закономірність у схильності можновладців до різноманітних ініціатив, які обмежують фінансову децентралізацію та це не лише польська «специфіка» складних стосунків у структурах державної влади.

Варто обговорити фінансову децентралізацію трохи ширше, представивши польський досвід, який, водночас, дуже добре вписується в обрану тему лекції.

Фінансова децентралізація може відбуватися у формі:

### ✓ **фінансової децентралізації видатків**

У чистому вигляді це означає, що органи місцевого самоврядування (ОМС) отримують повне фінансування для виконання покладених на них завдань за рахунок зовнішніх трансфертів, переважно з центрального бюджету.

### ✓ **децентралізації фінансових надходжень**

Її обсяг визначається обсягом власних джерел доходів органу місцевого самоврядування. Вона може мати кількісну форму, вказуючи, наскільки великою є частка доходів з власних джерел, або якісну форму, розкриваючи обсяг повноважень

---

**Стаття 169.1.** Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження через свої установчі та виконавчі органи.

<sup>3</sup> **Ст. 167.1** Органам місцевого самоврядування надається частка державних доходів відповідно до покладених на них завдань.

**Ст. 167.2** Доходами бюджетів місцевого самоврядування є власні доходи, а також загальні субвенції та цільові дотації з державного бюджету.

**Стаття 167.3** Джерела доходів органів місцевого самоврядування визначаються законом.

**Стаття 167.4** Зміни у завданнях та компетенції органів місцевого самоврядування відбуваються з відповідними змінами у розподілі публічних доходів.

**Ст. 168.** Органи місцевого самоврядування мають право встановлювати розміри місцевих податків і зборів у межах, визначених законом.

органу місцевого самоврядування у зборі та витрачання коштів із закріплених за ним джерел.

Для розуміння цього питання важливі такі два спостереження:

- ✓ По-перше, на практиці в демократичних системах у чистому вигляді не існує перша чи друга форма фінансової децентралізації. Натомість відбувається певне поєднання першої та другої форм.
- ✓ По-друге, співвідношення між децентралізацією надходжень і видатків визначає рамки самостійності органів територіального самоврядування у загальному розумінні, як наслідок, є визначальним для глибини демократії.

В останні роки в Польщі, безсумнівно, спостерігається тенденція до зростання важливості децентралізації видатків над децентралізацією надходжень, і я повернуся до цього питання пізніше в тексті.

Варто бодай схематично окреслити територіальний устрій Польщі. Цей устрій складається з територіального поділу країни та устрою суб'єктів самоврядування. Основним територіальним поділом (окрім допоміжного та спеціального<sup>4</sup>) є поділ на:

- ✓ Воєводства (16)
- ✓ Повіти (314 + 66 міст зі статусом повіту)
- ✓ Гміни (2477 у 2022 році)

Структура суб'єктів самоврядування (їх органи) синтетично наведена в таблиці нижче.

Місцеве самоврядування	Установчий орган	Форма вибору	Виконавчий орган	Форма вибору
Воєводства	Сеймик	прямі вибори	Маршалок	непряма
Повіту	Рада	прямі вибори	Староста	непряма
Гміни	Рада	прямі вибори	Війт	прямі вибори
			Бургомістр	
			Президент	

У польській системі органів державної влади на місцях функціонують також органи центральної адміністрації на місцях (не самоврядні). Найважливішим з них є воєвода, який є представником уряду на місцях. Йому підпорядковуються деякі служби

<sup>4</sup> Допоміжним поділом є, наприклад, поділ гмін на солтства (населені пункти). Спеціальний поділ, з іншого боку, створюється для потреб різних установ, відповідальних за проекти з чітко визначеними просторовими координатами, такі як будівництво й обслуговування залізниці чи автомобільних доріг.

(наприклад, служби безпеки), що діють також на нижчих територіальних рівнях, ніж воєводство. Воєводу призначає прем'єр-міністр уряду. Таким чином, на рівні воєводства (і тільки на цьому рівні) ми маємо справу з дуалізмом публічної влади. Адже функціонують воєводські органи самоврядування, як представництво регіональної громади, і воєвода, як представник уряду на місцях.

У світлі теми лекції необхідно коротко окреслити джерела доходів органів місцевого самоврядування. Ці джерела можна поділити на такі три групи:

- Власні доходи
  - Дотація загалом
  - Субсидія загалом
- } доходи органів місцевого самоврядування

Дещо детальніший огляд цих джерел, які мають відношення до характеристик, представлених далі в цій лекції, буде представлено нижче.

#### **Основні статті власних доходів:**

- 1) Частка надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО)
  - ✓ гміна 39,34 %
  - ✓ повіт 10,25 %
  - ✓ воєводство 1.6
- 2) Частки в доходах від податку на прибуток підприємств (ПнП)
  - ✓ гміна 6,71 %
  - ✓ повіт 1,4 %
  - ✓ воєводство 14.75
- 3) Місцеві податки (тільки гміни).
- 4) Дохід від власності.
- 5) Інші джерела власних надходжень.

#### **Загальна сума дотацій включає, зокрема:**

- 1) Цільові дотації на виконання завдань державної адміністрації<sup>5</sup>, а також власних завдань органів місцевого самоврядування, наприклад, інвестиції. Дотації на виконання власних завдань є дискреційними за своєю природою, тобто орган місцевого самоврядування має звернутися до уряду з відповідною заявкою, а уряд за власними критеріями вирішує, чи виправдовують наведені аргументи виділення коштів.

<sup>5</sup> Серед іншого, так звані делеговані завдання, про які йтиметься далі в тексті.

2) Гранти та виплати з бюджету європейських фондів (також дискреційні).

**Загальна сума субвенцій включає такі субвенції:**

- 1) Освітня субвенція. Вона призначена для забезпечення фінансування освітніх завдань, що виконуються органами місцевого самоврядування, насамперед початкової та середньої освіти.
- 2) Компенсаційна субвенція (при нижчих податкових надходженнях на душу населення)
- 3) Вирівнювальна субвенція для бідніших гмін, яка є результатом механізму перерозподілу доходів між гмінами.
- 4) Регіональна субвенція (отримується воєводствами відповідно до алгоритму, який переважно враховує рівень безробіття та податкові надходження).

Важливою відмінністю між дотаціями та субвенціями є дискреційний характер першого джерела (в частині, що стосується власних завдань) та відносно точний у розрахунку розмір субвенцій. Це пов'язано з тим, що субвенції розраховуються за відомим алгоритмом.

Для кращого розуміння вищезгаданих джерел доходів органів місцевого самоврядування необхідно надати, хоча б коротко, розбивку завдань, які стоять перед місцевою владою. Ці завдання поділяються на:

**1) Власні, які поділяються на:**

- ✓ **обов'язкові** – орган місцевого самоврядування не може відмовитися від їх виконання і повинен передбачити в бюджеті кошти на їх реалізацію, щоб забезпечити населення елементарними публічними послугами,
- ✓ **факультативні** – орган місцевого самоврядування реалізує їх в міру можливості, враховуючи наявні в бюджеті кошти та місцеві потреби (переважно інвестиційні).

**2) Делеговані завдання**

Делеговані завдання – це публічні завдання, що впливають із обґрунтованих державних потреб, які законодавчо делеговані органам місцевого самоврядування. Їх замовником є держава. Орган місцевого самоврядування виконує їх після того, як замовник надасть фінансування, і від його імені. Органи місцевого самоврядування не мають можливості відмовитися від виконання делегованих завдань через відсутність коштів або їх недостатній обсяг. Контроль за виконанням делегованих завдань покладається на воєводу.

### 3) Доручені завдання

Доручені завдання – це діяльність, яку органи місцевого самоврядування беруть на себе за договором або угодою і здійснюють самостійно або спільно з іншими органами місцевого самоврядування. У договорі визначаються сфера та обсяг доручених завдань, які мають бути виконані. Ці завдання можуть надходити від органів державного управління або інших органів місцевого самоврядування.

Тепер перейдемо до питань, більш близьких до теми лекції, а саме до співпраці двох рівнів та необхідних принципів цієї співпраці. Місцеве самоврядування і центральна (урядова) влада – це дві частини публічної влади. Вони повинні співпрацювати між собою, взаємодіяти тому, що це необхідність, продиктована структурою цієї (публічної) влади, яка впливає з демократичного устрою і, водночас, із завдань, що стоять перед нею. Обґрунтування такої співпраці має також праксеологічне підґрунтя, на якому я не буду зупинятися (включно з можливими синергетичними ефектами).

Якість і наслідки співпраці можуть бути кращими або гіршими, тобто вони можуть бути різними. Переважно це залежить від того, наскільки виконуються принципи цієї співпраці, серед яких фундаментальними є наступні:

#### 1) Принцип опори на власні сили, автономії (про це вже було заявлено на початку)

Функціонуючи в системі децентралізованої влади, органи місцевого самоврядування отримали законодавчо визначені публічні завдання для виконання і, разом з ними, були наділені юридично захищеною автономією, що розуміється в багатогранному сенсі:

- ✓ як автономія у формуванні власної внутрішньої системи.
- ✓ як публічно-правова автономія.
- ✓ як фінансова незалежність.
- ✓ як податкова незалежність.
- ✓ як майнова незалежність.

#### 2) Принцип субсидіарності (допоміжності)

Кожен рівень влади повинен виконувати лише ті завдання, які не можуть бути ефективно виконані нижчим рівнем. Суть принципу субсидіарності виражається твердженням «стільки держави, скільки потрібно, стільки суспільства, скільки можливо». Загальні рамки цього принципу регулюються в Польщі, зокрема, Конституцією Республіки Польща (ст. 163). *Територіальне самоврядування виконує*

публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції інших органів публічної влади.

### 3) **Принцип партнерства** (я поєдную його з **принципом рівного ставлення**)

Цей принцип вказує на тісну співпрацю між двома сторонами у вирішенні проблем, які стосуються обох сторін (мають наслідки для обох сторін). Що стосується «рівного ставлення», то слід усвідомлювати, що центральний орган влади завжди матиме певну перевагу через свою «монополію» на законотворчість. Але саме принцип партнерства має проявлятися в необхідній співпраці при підготовці відповідних нормативних актів.

### 4) **Принцип передбачуваності і стабільності правил**

Основні правила співпраці, міжрівневої «гри» і, перш за все, правила фінансових відносин повинні характеризуватися стабільністю протягом тривалого періоду часу, а їх зміни повинні бути оголошені заздалегідь і, крім того, щонайменше, обговорені. Протягом останніх років у Польщі ми спостерігали, на жаль, відсутність стабільності і навіть певний хаос у регулюванні публічних фінансів, прикладом чого був початковий період впровадження так званого *Польського економічного порядку* (я ще повернуся до цієї теми).

## **Основні правові акти співпраці між місцевими та центральними органами влади у Польщі**

- 1) Конституція Республіки Польща (серед іншого, всі положення, наведені вище).
- 2) Закони про місцеве самоврядування<sup>6</sup>.
  - ✓ Закон від 8 березня 1990 року «Про місцеве самоврядування»).
  - ✓ Закон від 5 червня 1998 року про повітове самоврядування.
  - ✓ Закон від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування.
- 3) Закон від 13 листопада 2003 року про доходи органів місцевого самоврядування.
- 4) Закон від 27 серпня 2009 року про державні фінанси.
- 5) Закон від 6 травня 2005 року про Спільну комісію уряду і місцевого самоврядування.

---

<sup>6</sup> Потребує короткого пояснення той факт, що місцеве самоврядування в післявоєнній Польщі було запроваджено в 1990 році, і лише на рівні гмін. У 1998 році були прийняті закони, які внесли зміни до територіальної організації країни, запровадивши три рівні одиниць місцевого самоврядування, про які йшлося вище. Таким чином, саме у 1998 році були прийняті закони, що запровадили самоврядування на рівні повіту та воєводства.

Обмежені рамки цього дослідження не дозволяють охарактеризувати кожен із згаданих правових актів. Зверну увагу лише на останній із згаданих вище, який має безпосереднє відношення до предметної співпраці.

**Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування** задумана як форум для вироблення спільної позиції уряду та місцевого самоврядування з питань, що можуть вплинути на місцеве самоврядування. Її завдання, принципи функціонування та склад регулюються вищезгаданим нормативно-правовим актом. Відповідно до Закону (2005 р.), Спільна комісія *«наразі діє як допоміжний або консультативно-дорадчий орган Уряду, а її функціонування залежить від існуючих потреб Уряду в частині вироблення спільної позиції з питань, важливих для політики Уряду, та інтересів інституту чи середовища, представленого в цій комісії»*. Це положення досить недвозначно вказує на те, що висновки комісії (її думка), на жаль, не є обов'язковими для Уряду. Відповідно до закону, Уряд повинен консультиватися з Комісією щодо перелічених нижче завдань, але цей висновок не є обов'язковим для Уряду.

Завданнями Спільної комісії є<sup>7</sup>:

- 1) Вироблення спільної позиції уряду та органів місцевого самоврядування у визначенні економічних і соціальних пріоритетів у питаннях, що стосуються комунального господарства та функціонування самоврядування на рівні гміни і повіту, а також регіонального розвитку та функціонування самоврядування на рівні воєводства.
- 2) Аналіз та оцінка правових і фінансових умов функціонування органів місцевого самоврядування, в тому числі повітових служб, інспекцій, органів правопорядку та служб з надзвичайних ситуацій, а також наглядових і контрольних органів місцевого самоврядування.
- 3) Оцінка стану функціонування місцевого самоврядування у зв'язку з інтеграційними процесами в рамках Європейського Союзу, в тому числі використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.
- 4) Аналіз інформації про проекти законодавчих актів, документів та урядових програм з питань місцевого самоврядування, яку перебувають у процесі розробки, зокрема їх очікуваних фінансових наслідків.
- 5) Надання висновків щодо проектів нормативно-правових актів, програм та інших урядових документів, що стосуються питань місцевого самоврядування, в тому числі

---

<sup>7</sup> Див. ст. 3 Закону від 6 травня 2005 року про Спільну комісію ....



тих, що визначають взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими органами державної влади.

Комісія складається з представників уряду та органів місцевого самоврядування (з приблизно однаковою кількістю членів з кожного боку). Урядову сторону Спільної комісії представляє міністр, відповідальний за державну адміністрацію, та представники, яких призначає і звільняє прем'єр-міністр. Сторона самоврядування складається з призначених представників загальнопольських організацій органів місцевого самоврядування і наразі включає такі організації:

- 1) Союз польських метрополій
- 2) Союз польських містечок
- 3) Спілка сільських гмін Республіки Польща
- 4) Спілка воєводств Республіки Польща
- 5) Спілка польських міст
- 6) Спілка польських повітів
- 7) Національний альянс організацій місцевого самоврядування
- 8) Спілка польських органів місцевого самоврядування

Затверджений склад представників самоврядування є ще одним слабким місцем Комісії (окрім її суто консультативного характеру), а саме: кожна з перелічених організацій може делегувати двох своїх представників. Сукупний «потенціал» органів самоврядування окремих організацій дуже різниться, в той час як їхня кількість голосів у Комісії однакова. Для прикладу наведемо короткий опис *Союзу польських метрополій*.

Наразі до Союзу польських метрополій входять 12 великих польських міст: Білосток, Бидгощ, Гданськ, Катовіце, Краків, Люблін, Лодзь, Познань, Жешув, Щецін, Варшава та Вроцлав. Їхній загальний потенціал синтетично проілюстровано в переліку нижче:

- ✓ загалом на території СПМ проживає 18% польського населення.
- ✓ міста СПМ генерують 32% ВВП Польщі (2021 рік).
- ✓ У 12 агломераціях<sup>8</sup>, сформованих навколо цих міст, проживає 16,1 мільйона осіб, або 42% від загальної кількості населення, і на них припадає до 55% загального ВВП Польщі.

---

<sup>8</sup> Агломерація обмежена центральним містом з відповідно визначеною зоною, територіальні одиниці якої функціонально пов'язані з центральним містом агломерації.

- ✓ 76% усіх польських ІТ-компаній та переважна більшість інноваційних та нових технологічних компаній розташовані в метрополіях.
- ✓ Міста СПМ є не лише опорами економічного розвитку, але й центрами культурного та академічного життя.

### **На завершення трохи інформації про Польський економічний порядок.**

Окремим питанням, що впливає на слабкість Комісії, є нещодавні ініціативи центральних органів влади, які призвели до нерівного ставлення до територіальних одиниць при наданні компенсацій для відшкодування доходів, втрачених внаслідок запровадження *Польського економічного порядку*. Одним із наслідків цього стала поява значних розбіжностей інтересів з боку організацій самоврядування у Спільній комісії в проєктах нормативних актів, що розглядалися.

- 1) Основними принципами та наслідками Польського економічного порядку є такі:
  - серед іншого, впорядкування польської податкової системи,
  - натомість, принаймні в початковий період, ця реформа створила багато хаосу в системі державних фінансів,
  - змінено ставки та пороги оподаткування, неоподатковувану базу,
  - запроваджено нові форми обліку ПДФО: серед іншого, одноразовий внесок, який не включається до загального доходу з ПДФО.

Тут слід пояснити, що Польський економічний порядок було задумано як план відновлення польської економіки, головним чином через наслідки пандемії COVID-19. Передбачалося зменшити соціальну нерівність і створити кращі умови життя для всіх громадян – і, що важливо для теми, яка розглядається, – запровадити сприятливі податкові зміни. Насправді ж виявилось, що рівень недосконалості розроблених нормативно-правових актів, а також їх кричущі помилки призвели до величезного хаосу у фінансовій системі держави, включаючи значну неефективність фінансів органів місцевого самоврядування, особливо у великих містах. Незважаючи на багато суттєвих змін після його запровадження у 2022 році, до цього часу (кінець 2023 року) багато територіальних одиниць стикаються з величезними фінансовими проблемами, переважно на базовому рівні (рівні гмін). Обмежуючи розгляд лише окремими недоліками реформи, звернемо увагу на порушення трьох важливих принципів співробітництва (які раніше обговорювалися в загальних рисах):

### 1) Принципу фінансової автономії

Запроваджені реформи зменшили власні доходи органів місцевого самоврядування (надходження від ПДФО), які мали бути компенсовані виплатами з центрального бюджету у вигляді спеціально виділених коштів. На жаль, це було зроблено за алгоритмом, який не був дуже прозорим і, крім того, допускав дискрецію. Крім того, зміни також передбачали надання компенсації лише територіальним одиницям, що не перевищують верхню межу потенціалу розвитку гміни, як це передбачалося урядом, що означало, що великі гміни (міста) не отримували компенсації взагалі, або в обсязі, далекому від втрачених доходів.

Реалізація Польського економічного порядку, що передбачає скорочення надходжень від ПДФО, призвела до зменшення фінансової самодостатності деяких груп органів територіального самоврядування. Їхні частки в надходженнях від ПДФО були зменшені, що значно обмежило їхні власні доходи. Це особливо стосується великих міст. Субсидіювання комунальних підприємств спеціальними компенсаціями, незважаючи на покращення їхньої ліквідності, слід сприймати як обмеження їхньої фінансової незалежності (зростання значення вже згадуваної децентралізації видатків).

### 2) Принципу передбачуваності та стабільності правил

До кінця звітного року місцеві органи влади не мали інформації про те, як компенсувати недоотримані доходи від частки ПДФО. Також були внесені зміни до вже прийнятих рішень з цього приводу.

### 3) Принципу рівного ставлення

Деякі групи органів самоврядування (наприклад, великі міста) звинувачували авторів реформи у навмисному спотворенні принципу партнерства у відносинах між органами самоврядування та центральною владою. Центральна влада дуже обмежено брала до уваги думки, які надходили від органів самоврядування, щодо нерівного ставлення до самоврядних одиниць.

Конкретні рішення *Польського економічного порядку*, а також спосіб їх реалізації значно погіршили якість згаданої співпраці, призвели до зниження довіри населення до влади. Гміни (міста) з найбільшим інноваційним потенціалом втратили темпи свого розвитку, відновлення яких може вимагати більших, ніж до краху, зусиль, у тому числі фінансових.