

Lokalna samouprava u Poljskoj

Mateja Crnković*

UDK 352/353(438)
Stručni rad (professional paper)
Primljeno: 14. 10. 2010.
Prihvaćeno: 1. 12. 2010.

U radu se analiziraju komponente lokalne samouprave u Poljskoj: teritorijalna struktura (s osvrtom na status glavnog grada te na mjesnu samoupravu), lokalni poslovi, lokalna politika (lokalna tijela te institucije neposredne demokracije), suradnja teritorijalnih jedinica, centralno-lokalni odnosi te financiranje samouprave. Svaka od njih prikazana je odvojeno. Naglašeni su procesi, trendovi i ključni momenti decentralizacije.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Poljska, teritorijalna struktura lokalne samouprave, lokalni poslovi, lokalna politika, suradnja teritorijalnih samoupravnih jedinica, centralno-lokalni odnosi, financiranje lokalne samouprave, decentralizacija

* Mateja Crnković, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)

1. Uvod

Struktura lokalne samouprave u Republici Poljskoj rezultat je dviju decentralizacijskih reformi. Prva se dogodila 1990. kad je ustanovljena *gmina*¹ kao osnovna jedinica lokalne samouprave. Reforme su se odvijale brzo, intenzivno i bez prevelikih priprema. Prvi Zakon o lokalnoj samoupravi donesen je u ožujku 1990., nakon toga provedeni su izbori iste godine u svibnju, a u siječnju 1991. decentralizacija je provedena na financijskom planu. Ta je reforma rezultirala izabranom lokalnom vlasti samo na razini općina (*gmina*). Regulsky smatra da je te godine došlo do suzbijanja pet monopola koji su do tada postojali na razini politike, javnih ovlasti, javnog vlasništva, javnih financija i javne uprave (Regulsky, 2003: 207).²

Drugi dio reformi odvijao se 1998. te su 1999. kao drugi stupanj teritorijalne organizacije osnovani kotarevi (*powiati*), a kao treći danas postoje vojvodstva (*województwa*).³

Poljska je zemlja u tranziciji koja je 2004. ušla u Europsku uniju, međutim to ne znači da je krajnji cilj reformi dosegnut. I dalje postoji težnja da se stvori što efikasnija i racionalnija lokalna samouprava. Poljska prolazi kroz proces decentralizacije. Decentralizacija u konsolidiranim demokracijama pokazuje se postupnijom nego u ostalim zemljama (Koprić, 2008: 96). Podatak iz kojeg se vidi da Poljska još uvijek ne spada u takve zemlje navode poljski stručnjaci prema kojima su »reforme u Republici Poljskoj provedene brzo, bez dovoljno priprema koje bi obuhvatile sve procese važne za jednu tranzicijsku zemlju koja se želi afirmirati kao zemlja moderne i racionalne lokalne samouprave« (Swianiewicz, 2002: 223–224; Swianiewicz, 2002a: 4).

¹ Najmanja jedinica teritorijalne podjele u Poljskoj. Od 1990. to je i zajednica stanovnika kojoj je pravo na lokalnu samoupravu zajamčeno Ustavom, ima pravo vlasništva i upravljanja javnim poslovima te ima status pravne osobe.

² Reforma je suzbila pet velikih monopola: politički – prvi u potpunosti demokratski izbori provedeni su 1999.; monopol javnih ovlasti – lokalnim vlastima zajamčen je djelokrug lokalnih poslova; javno vlasništvo – prije su lokalne vlasti bile samo jedinice središnje države koje reformom postaju pravne osobe, *gminama* je zajamčen status pravnih osoba te su preuzele na sebe veći dio državnog vlasništva; javne financije – proračun općina odvojen je od državnog proračuna, a započela je i uspostava vlastitih prihoda lokalnih jedinica; javna uprava – prije reforme službenici u općinama bili su zaposlenici države, a tada se formira nova profesionalna grupa, zaposlenici lokalne jedinice.

³ Vojvodstva su osnovana 1970-ih – 49 njih. Međutim, reformom koja je provedena 1998./99. taj je broj smanjen na 16 te Poljska danas na trećem stupnju ima 16 vojvodstava.

Decentralizacija u konsolidiranim demokracijama pokazuje barem dva lica. Jedno je usmjereno prema jačanju uloge lokalnih i drugih subnacionalnih jedinica u pružanju javnih usluga te povećanju njihova financijskog kapaciteta, a drugo prema jačanju demokratskog standarda i legitimiteta političkog sustava u tim zemljama, osiguravanjem šireg sudjelovanja građana, novim institucionalnim formama poput neposredno izabranog načelnika, orijentacijom na građane, jačanjem transparentnosti i etičkih standarda i slično. Tranzicijske zemlje obilježene su, među ostalim, uvođenjem i oživljavanjem lokalne samouprave kao naročite demokratske institucije. Izgradnja modernog demokratskog sustava smatra se praktično nemogućom bez izgradnje snažne lokalne samouprave i demokratizacije (Koprić, 2008: 96–97).

Lokalna samouprava je pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenima zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. Takvu definiciju donosi Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS) koju je Poljska ratificirala 1994. Ona je zajamčena i poljskim Ustavom u VII. poglavlju. U Ustavu se navodi da je mijenjanje granica općina moguće samo uz prethodno provedeno konzultiranje građana iako ono nije obvezujuće za središnju vlast. Ostale razine teritorijalne organizacije nisu imenovane u Ustavu te ovise o zakonima koje usvoji poljski parlament. Ustav određuje osnove lokalne autonomije te se pritom navodi da je nadzor središnje države ograničen na zakonitost odluka lokalnih vijeća i lokalne uprave. Također specificira da lokalne jedinice moraju imati prihode koji odgovaraju njihovim nadležnostima i zadacima, a za nove poslove koji će im biti povjereni moraju biti osigurani odgovarajući prihodi. Lokalne jedinice mogu odrediti stope poreza u granicama određenima zakonom.

2. Teritorijalna struktura

2.1. Teritorij

Nakon spomenutih reformi teritorijalna struktura organizirana je u tri stupnja. To je rezultat, prije svega, veličine teritorija Republike Poljske koja se prostire na 312.679 km³ sa stanovništvom od 38,500.696 (2007.). Prema tim podacima Poljska je 69. zemlja po veličini u svijetu, a 9. u Europi.

Na prvom stupnju osnovane su općine (*gmina*),⁴ ima ih 2.478, na drugom su stupnju kotarevi (*powiat*), njih 380, a na trećem postoji 16 vojvodstava (*województwo*). Svako je vojvodstvo podijeljeno u manje cjeline – *powiate*. Oni se dijele u općine (3-19), iako sjedišta kotareva čine zasebnu općinu. Swianiewicz navodi da u razdoblju 1994.–2000. nema značajnijih promjena u strukturi općina, osim što se može zapaziti da je sve više mješovitih, ruralno-urbanih jedinica. To uključuje garanciju urbanog statusa središnjem naselju općine koje daje Vijeće ministara (Swianiewicz, 2002: 227). Takve promjene, međutim, ne utječu na ukupan broj općina jer se odvijaju unutar samih općina te ne dolazi do ujedinjenja ili podjele lokalnih jedinica, nego ruralne jedinice postaju ruralno-urbane.

2.2. Status glavnog grada

Upravna organizacija i teritorijalno ustrojstvo Varšave mijenjali su se 1990., 1994., 1998. i 2002. Razlog tome je i postojanje dviju tendencija: metropolitanizacije, s jedne strane, i jačanja lokalne samouprave, s druge, što se događa i u drugim zemljama središnje i istočne Europe (Coudroy de Lille, 2005: 1).

Glavni grad Varšava ima poseban status. Metropolitansko je područje, a prije donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi Varšave 1994. bila je organizirana u sedam općina. Nakon toga podijeljena je u jedanaest općina.⁵ Općina Varšava-Centar podijeljena je u sedam gradskih okruga,⁶ a oni imaju svoja neposredno izabrana vijeća i vlastite proračune, ali nemaju pravnu osobnost. Njihovo je ustrojavanje u toj općini obvezatno, dok je u ostalima fakultativno. Grad Varšava kao posebna jedinica ima i posebno

⁴ Površinom je najveća općina Pisz (Piski kotar, Warmińsko-Mazurskie vojvodstvo) koja zauzima 635 km³, dok je najmanja općina Górowo Iławeckie (Bartoszycki kotar, Warmińsko-Mazurskie vojvodstvo) koja zauzima samo 3 km³. U broju stanovnika također se vide oscilacije, naime brojem stanovnika najveća općina je Warszawa Centrum sa 927.696 stanovnika, a najmanja je općina Krynica Morska (Novodvorski kotar, Pomorskie vojvodstvo) sa 1.300 stanovnika. Prosječna površina općine iznosi 117,4 km³, a prosječan broj stanovnika općine 15.575. S obzirom na prosječan broj stanovnika općina, može se zaključiti da su formirane kao velike lokalne jedinice (Antić, 2002: 67).

⁵ To su Warszawa-Centrum, Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białoleka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Rembertow, Warszawa-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynow, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanow, Warszawa-Włochy (Antić, 2002: 68).

⁶ Gradski okruzi postoje i u drugim većim gradovima u Poljskoj, ali je njihov status drugačiji nego u Varšavi.

izvršno tijelo. Izabrani načelnik općine Varšava-Centar automatizmom je postajao ujedno i gradonačelnikom Grada Varšave. To je dovelo do konflikata jer su načelnici ostalih općina koje čine Grad Varšavu bili nezadovoljni svojim marginaliziranim položajem.

Utjecaj reforme 1998. bio je sljedeći: njome su neki od gradova dobili status kotara, a Varšava je u takvom okviru bila uključena u veće vojvodstvo, *Mazowsze* koje se sastojalo od 38 kotara i 4 grada sa statusom kotara. Logično, trebalo je organizirati Varšavu da bude grad s položajem kotara. Umjesto toga, stvoren je kotar Varšava i Grad Varšava te svaki ima svoje zakonodavno, svoje izvršno tijelo, proračun, ali upravlja poslovima na istom teritoriju.

Novo uređenje koje je i danas na snazi nastupilo je sa Zakonom o gradu Varšavi iz 2002. Predstavničko tijelo je Gradsko vijeće koje se sastoji od 60 vijećnika. Prema novom Zakonu Varšava je podijeljena u 18 gradskih okruga.⁷ Gradonačelnik (*prezydent*) Varšave bira se na izravnim izborima. Ostale jedinice (distrikti, gradski okruzi) koje čine Grad Varšavu izgubile su status lokalnih samoupravnih jedinica te su sada tzv. pomoćne jedinice, odnosno oblici mjesne samouprave, a time je ujedno oslabljen i položaj njihovih čelnika (Coudroy de Lille, 2005: 1–5). Gradonačelnik Varšave nadređen je svim zaposlenicima u organizacijskim jedinicama Grada, inspekcijama, straži glavnoga grada. Svoje zadatke izvršava uz pomoć Gradskog ureda, uz pomoć svojih zamjenika, tajnika, rizničara, članova u tijelima gradskih okruga i voditelja organizacijskih jedinica u Gradskom uredu⁸ (Jefremienko, Wolska, 2007: 21).

Varšava kao glavni grad i grad sa statusom kotara, osim poslova koji joj pripadaju kao općini i kao kotaru, ima sljedeće zadatke u svojoj nadležnosti: funkcioniranje najviših i središnjih državnih institucija, strane diplomatske misije i konzularni uredi, međunarodne organizacije, primanje stranih delegacija, funkcioniranje javnih infrastrukturnih sadržaja vezanih uz izvršavanje funkcija glavnog grada. Nadležnosti koje Varšava ima kao općina pokrivaju sve javne poslove lokalne važnosti, osim ako nisu dodijeljeni u nadležnost drugim jedinicama (Jefremienko, Wolska, 2007: 17).

⁷ To su: Bemowo, Białołęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wilanów, Włochy, Wola, Zoliborz, Warszawa Centrum (Jefremienko, Wolska, 2007: 16).

⁸ Uredi koji postoje unutar Gradskog ureda: Ured za računovodstvo, Ured za planiranje proračuna, Porezni ured, Ured za zaduživanje i upravljanje likvidnošću, Ured za razvoj, Proračunsko-računovodstveni odjel za gradske okruge (Jefremienko, Wolska, 2007: 24–28).

2.3. Mjesna samouprava

Za lokalnu razinu i sam proces decentralizacije važan je princip supsidijarnosti koji EPLS regulira u čl. 4/3.⁹ Postavlja se pitanje postiže li se uistinu maksimalna efikasnost lokalne samouprave ako se lokalni poslovi stave na najbližu moguću razinu građanima, tj. ako se ta odgovornost prebaci na oblike mjesne samouprave. Naime, osnivanje mjesnih odbora i u gradovima, posebno u vrlo velikim gradovima, vodi prema fragmentaciji i diobi grada, što je korak natrag u razvoju moderne upravljačke strukture, koja na integralan način, profesionalno, aktivno i uz velike obzire prema ekonomičnosti rješava probleme grada kao jedinstvene cjeline (Koprić, 2009: 75).

Oblici mjesne samouprave u Poljskoj su *osiedle* ili *dzielnica* u gradovima i *sołectwo* u ruralnim područjima. Općinsko vijeće odlučuje hoće li takvi oblici biti osnovani te, budu li osnovani, koje će im biti nadležnosti. *Sołectwo* je upravna jedinica, potpodjela *gmine* (iako postoje samo u ruralnim dijelovima). U većini slučajeva sastoji se od jednog sela, iako ponekad veća naselja mogu biti podijeljena u nekoliko *sołectwa*, dok se u drugim slučajevima *sołectwo* može sastojati od nekoliko sela. Izabrano tijelo *sołectwa* naziva se *sołtys*. Uz *sołtys* može postojati i vijeće *sołectwa* (*rada sołecka*) (Swianiewicz, 2002: 229, 237).

Najbolji primjer mjesne samouprave u velikom gradu je Kraków koji je podijeljen na osamnaest gradskih četvrti. Svaka četvrt ima ovlasti u pogledu popravaka osnovnih škola i dječjih vrtića, popravaka lokalnih cesta, pločnika i uličnog osvjetljenja, modernizacije igrališta, brige o zelenim površinama, organiziranja lokalnih kulturnih događaja. Posebne odluke gradskog vijeća Krakowa stvorile su stabilan okvir za manje investicijske projekte, kao što su izgradnja i modernizacija vodenih i kanalizacijskih sustava (Swianiewicz, 2002: 253).

3. Lokalni poslovi

U općinama se ostvaruju najvažnije potrebe i interesi lokalnog stanovništva. U njihovu nadležnost ulaze jaslice, vrtići, osnovne škole, knjižnice

⁹ Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

i kulturni centri te održavanje lokalnih cesta. U podijeljene nadležnosti ulaze odgovornost za održavanje javnog reda i zaštita okoliša. Formalno nije provedeno razlikovanje vezano uz stupanj urbanizacije, međutim, ono postoji u službenim statistikama. Prema njima postoje ruralne, ruralno-urbane i urbane općine. Ta je razlika vidljiva i u nazivu izvršnog funkcionara. Na čelu ruralnih općina je *wojt*, u gradovima do 100.000 stanovnika *burmistrz*, a *prezydent* u gradovima preko 100.000 stanovnika. Ruralne općine imaju oko 3.000 stanovnika, a prosječna općina u Poljskoj ima 10 do 15 tisuća stanovnika. Prema tim podacima, općine su osnovane kao velike jedinice lokalne samouprave.¹⁰

Poslije 1990. dogodile su se dvije velike promjene u funkcijama općina. Prvom iz 1993. velikim¹¹ su gradovima dodijeljene ovlasti koje danas obavljaju kotari. Jedina velika razlika je u tome što su veliki gradovi u razdoblju 1993.–1998. bili odgovorni za vođenje primarne zdravstvene njege, a nakon 1999. tekući izdaci preseljeni su u poseban program zdravstvenog osiguranja. Druga velika promjena vezana je za preuzimanje odgovornosti nad osnovnim obrazovanjem koje je do 1996. bilo dobrovoljno, zasnovano na sporazumima sa središnjom vlasti. Nakon toga izdaci za obrazovanje postali su glavna stavka u lokalnim proračunima, u nekim jedinicama čak i više od polovine cjelokupnog proračuna (Swianiewicz, UCLG: 6).

Osim samoupravnog djelokruga, lokalne jedinice obavljaju i poslove prenesenog djelokruga koji su pretežito administrativne prirode, npr. statistički podaci, registracija rođenja, brakova, registracija automobila.

Za određivanje poslova samoupravnog djelokruga prihvaćena je metoda *opće klauzule* jer su odgovorne za sve javne poslove lokalnog značaja koje nisu zakonom dodijeljene drugim jedinicama i vlastima. Općenito govoreći u poslove općina ulaze: prostorno planiranje i zaštita lokalnog okoliša; lokalne ceste, mostovi, ulice i trgovi; vodoopskrba, odvoz smeća; održavanje čistoće i reda; električna energija i grijanje; lokalni javni prijevoz; primarno zdravstvo i službe; obrazovanje (vrtići i osnovne škole); promoviranje kulture i sporta; javni red i vatrogastvo; socijalno blagostanje; održavanje općinskih i upravnih zgrada.

¹⁰ Prema Ivaniševiću, kao mjerilo veličine osnovnih lokalnih jedinica u jednoj državi uzima se njihov prosječni broj stanovnika; tako su zemlje s vrlo malim lokalnim jedinicama one s prosječno do 2.000 stanovnika po lokalnoj jedinici, s malim od 2.001–5.000 stanovnika, srednjim od 5.001–15.000, velikim od 15.000–40.000 stanovnika i vrlo velikim iznad 40.000 stanovnika (Ivanišević, 2006a: 218–219).

¹¹ Gradovi iznad 100.000 stanovnika.

Općine obavljaju i zadatke koje im je prenijela središnja vlast i koji ostaju pod nadzorom države. Zakonom su im osigurana sredstva za izvršavanje prenesenih poslova. Reformom koja je uslijedila (1999.) općinama nije nimalo smanjena autonomija, štoviše, ona je povećana posebno financijska autonomija.

Na drugom stupnju teritorijalne strukture ima 315 kotara,¹² ali postoje i gradovi koji imaju status kotara (prava, infrastruktura i proračun kao i kotarevi). Lokalna samouprava u kotarima odgovorna je za poslove koji, prema principu supsidijarnosti i razmjernosti, ne mogu biti u nadležnosti općina. Dovoljno su veliki da održavaju efikasno funkcioniranje institucija koje su potrebne u svakodnevnom životu kao što su srednje škole, opće bolnice, policija i vatrogasne stanice u kotarima. S druge strane dostatne su veličine (u prosjeku 80–100 tisuća stanovnika) da se tu smjesti uprava i kontrola nad tim institucijama koja je u rukama građana kojima služe. Što se tiče lokalnih poslova, postoji razlika u odnosu na općine. Naime, kotarevi mogu obavljati samo one poslove koji su im izričito dodijeljeni zakonom, za razliku od općina koje mogu obavljati sve javne poslove koji su lokalnog karaktera, osim onih koji su zakonom dodijeljeni nekoj drugoj razini. Time je ujedno vidljivo da nema ovisnosti u odnosu općine i kotara, svaki od njih samostalno obavlja poslove iz svoje nadležnosti.

Kotar je zajednica stanovnika koji žive na određenom području, ima pravnu osobnost koja je odvojena od države i općina, izvršava javne ovlasti u skladu sa svojim nadležnostima. Nadležnost kotara odnosi se na: srednje školstvo; opću odgovornost za zadatke koje poduzimaju institucije koje se financiraju iz zdravstvenih fondova; osiguravanje i organiziranje institucija koje se bave socijalnim blagostanjem, a prelaze granice općina (obiteljski centri i domovi); smanjivanje nezaposlenosti; pomoć osobama s invaliditetom; održavanje javnog reda i kolektivne sigurnosti, uključujući nadzor nad policijskom i vatrogasnom upravom, kao i sprečavanje poplava i smanjivanje požarnih intervencija, te upravljanje u hitnim intervencijama i prirodnim katastrofama; podupiranje kulturalnih institucija kojih aktivnosti prelaze one koje su predviđene za općine; očuvanje kulturnih dobara; izgradnja i održavanje cesta u kotarima; nadzor nad gradnjom; zaštita potrošačkih prava; promoviranje kotara.

¹² Uz 315 kotara postoji 65 gradova kojima je dodijeljen status kotara. Prosječni broj stanovnika u kotarima je 104.000, kotar s najvećim brojem stanovnika ima 1,690.000, a s najmanjim 21.000 stanovnika. Prosječna površina je 826 km³ (Swianiewicz, 2006a: 31).

Na razini kotara poštovane su razlike u urbanizaciji te prema Zakonu urbani kotar može biti grad s više od 100.000 stanovnika ili grad koji je do 31. prosinca 1998. bio sjedište vojvodstva, a ima manje od 100.000 stanovnika, ali s odgovarajućom infrastrukturom za obavljanje lokalnih poslova. U tom slučaju status kotara dobiva se od Vijeća ministara. Takva odluka ovisi o interesima zajednice o kojima je prethodno odlučivalo vojvodstvo, a sama separacija ne smije dovesti do ograničenja pristupa javnim službama stanovnicima koji žive u susjednim općinama. Također, Vijeće ministara može uskratiti takvo pravo gradu koji ima više od 100.000 stanovnika ako to ograničava stanovnike susjednih općina u njihovu pravu na pristup javnim službama (Kowalczyk, 2001: 225–226).

Vojvodstva¹³ po svojoj veličini pariraju europskim regijama. Broj stanovnika u njima doseže i pet milijuna, a prosječni je broj stanovnika 2,4 milijuna.¹⁴ Pravne su osobe, imaju široke ovlasti, samostalne proračune i široke ovlasti u području ekonomije. Vojvodstva su odgovorna za razvojne regionalne programe, kojih je primarna svrha osigurati da se određena sredstva upotrijebe na najbolji i najefikasniji način za samo stanovništvo. Iskustvo je pokazalo da ti poslovi ne mogu biti u rukama središnje države, a ni u jedinicama lokalne samouprave kojih je primarna svrha obavljanje poslova što više približiti građanima.

Funkcije vojvodstava usredotočene su na regionalni razvoj. Formuliraju i provode razvojne strategije za svoj teritorij. Strateški razvoj vojvodstava znatno je ojačan sredstvima iz strukturnih fondova Europske unije. Ako se gleda regionalni razvoj, te se funkcije mogu svrstati u tri velike kategorije. To su:

- ekonomski razvoj, uključujući međunarodne ekonomske odnose i promoviranje regija, npr. poticanje poslovnih aktivnosti, poboljšanje konkurentnosti i inovativnosti vojvodstava;
- neke javne službe u regijama, kao što su više obrazovanje, specijalizirane zdravstvene službe;
- održiv razvoj, osobito očuvanje i racionalna upotreba kulturnog i prirodnog okoliša, uključujući iskorištavanje zemljišta.

¹³ Vojvodstva su wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie, łódzkie, dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, mazowieckie, opolskie, podlaskie, pomorskie, śląskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie.

¹⁴ Poljska ima 16 vojvodstava s prosječnom površinom 19.540 km³. Minimalni broj stanovnika je 1.009.000 (Swianiewicz, 2006a: 31).

Zadatci regija (vojvodstava) koji se odnose na regionalni razvoj subjekt su tzv. regionalnih sporazuma koje sklapaju središnja vlast i vlasti regija. Prema tome, regionalne vlasti upravljat će strukturnim fondovima Europske unije. Najvažniji zadatci koji su dani vojvodstvima jesu: obrazovanje, obrazovanje nastavnog osoblja, knjižnice; više obrazovanje, uspostava i financiranje visokog obrazovanja, profesionalna savjetovanja; zdravstvena zaštita i hitna pomoć; kultura; socijalno blagostanje, smanjenje nezaposlenosti dizajniranjem regionalnih razvojnih strategija; modernizacija ruralnih područja; očuvanje okoliša; reguliranje vodoopskrbe; upravljanje regionalnim cestama i transportom, modernizacija, održavanje i zaštita.

Razvojni program za 2007.–2013. donijela su izvršna tijela vojvodstava, a ujedno su i odgovorna za odabir koji će se od aktualnih projekata financirati (Swianiewicz, UCLG: 8).

4. Lokalna politika

4.1. Lokalna tijela

U Republici Poljskoj *predstavničko* tijelo u općini je općinsko vijeće (*rada gminy*), u kotaru kotarsko vijeće (*rada powiatu*), a predstavničko tijelo vojvodstva je skupština (*sejmik*). Izvršno tijelo općine je načelnik (*wojt* u ruralnim općinama i malim gradovima, *burmistrz* u gradovima do 100.000 stanovnika i *prezydent* u gradovima iznad 100.000 stanovnika). Ima zamjenika i najviše još pet osoba koje je izabralo vijeće. Načelnik i zamjenici ne moraju biti vijećnici. Politički čelnik kotara je načelnik (*starosta*). Predstavlja kotar te upravlja radom njegovih upravnih tijela. Izvršno tijelo vojvodstva je *marszałek*. Predstavlja ga, rukovodi radom službenika i organizira rad upravnih tijela. Od 2001. lokalni vijećnici ne smiju biti članovi parlamenta ni vijećnici u tijelima na ostalim razinama. Još su dvije osobe značajne na lokalnoj razini. To su tajnik i rizničar. Oni prisustvuju na sastancima, ali nemaju pravo glasa. Tajnik je obično odgovoran za svakodnevno funkcioniranje i nadzor nad gradskom vijećnicom. I tajnika i rizničara imenuju lokalna vijeća na prijedlog gradonačelnika.

Svaki stupanj lokalne samouprave ima izravno birano predstavničko tijelo te izravno (u općinama) ili posredno (u kotarima te vojvodstvima) birano izvršno tijelo.

U kotarima kotarsko vijeće bira tijelo koje postoji uz gradonačelnika kao izvršno. Također, na razini vojvodstava skupština bira izvršno tijelo voj-

vodstva. Posebnu kategoriju čini 65 gradova koji u isto vrijeme imaju položaj općina i kotara. Svaki takav grad ima izravno birano predstavničko tijelo te izravno biranog izvršnog čelnika (Dudzińska, 2008: 109).

4.2. Neposredno sudjelovanje građana

Neposredno sudjelovanje građana moguće je putem *lokalnih izbora i referendumom*.

Vijeća svih triju razina biraju se isti dan na vrijeme od četiri godine. Broj vijećnika koji su izabrani u svakoj općini ovisi o broju stanovnika i određen je čl. 17. Zakona o lokalnoj samoupravi. Poljskim Zakonom o lokalnim izborima u čl. 27. određeno je da podjelu općina u izborna područja određuje vojvoda kao predstavnik vlade u regiji.

Na razini općina postoji i proporcionalni i većinski sustav. U onima koje imaju do 20.000 stanovnika primjenjuje se većinski izborni sustav te se bira jedan do pet vijećnika za svako izorno područje. U manjima se bira jedan vijećnik u izbornom području. U onima koje prelaze 20.000 stanovnika primjenjuje se proporcionalni izborni sustav. Bira se između osam i deset vijećnika za izorno područje, a mjesta se raspodjeljuju između političkih stranaka razmjerno broju dobivenih glasova. Na taj je način omogućeno iskorištavanje prednosti koje pružaju oba izborna sustava, proporcionalni pravednu zastupljenost, a većinski stvaranje djelotvorne i odgovorne izvršne vlasti.

U kotarima i vojvodstvima ponešto je drukčije. Također se primjenjuje proporcionalni sustav, ali uz prag od 5%. Broj vijećnika određen je zakonom i ovisi o broju stanovnika u jedinici (Swianiewicz, 2006: 306–307). U svakom izbornom području bira se tri do deset vijećnika za kotare i pet do petnaest vijećnika za vojvodstva.

Prilikom glasanja kao dominantna kategorija lokalnih jedinica navode se male općine. Prosječan broj stanovnika tih općina je 8.000. Iako čine 87% svih općina u Poljskoj, samo 43% birača živi u njima. Birači u gradovima s položajem kotara glasuju prema proporcionalnom sustavu te se mogu promatrati kao velike općine.

Lokalni izbori su višestruki događaj za birače. Oni u *malim* jedinicama isti dan biraju načelnika (glas za pojedinačnu osobu), biraju članove za općinsko vijeće iz svojeg okruga (glas za pojedinačnu osobu), biraju vijeće kotara (glasuje se za listu s nositeljem), biraju vijećnika za vojvodstva (također se glasuje za listu s nositeljem liste). Birači u velikim jedinicama

biraju svoje kandidate na sličan način, samo što se pri izboru općinskog vijeća glasuje za listu, a ne za pojedinca. Birači u gradovima sa statusom kotara ne biraju vijeće kotara.

Poljski izborni sustav dopušta registriranje triju tipova izbornih tijela:¹⁵ ona koje osnivaju stranke, ona koje osnivaju organizacije i, kao najbrojnija u Poljskoj, ona koje osnivaju birači. Najbrojnija su tijela koja osnivaju birači, njih čak 96,5%. Većina takvih tijela je lokalna, odnosno podnosi listu u jednoj općini (87%). Preostalih 13% tijela podnosi liste u više općina. Dakle, zadaća je takvih tijela da podnesu liste kandidata za lokalne vijećnike. Većina takvih lista bile su nezavisne liste. Međutim, Dudzińska primjećuje zanimljivost vezanu uz veličinu lokalnih jedinica. Što je općina manja, to je udio nezavisnih lista veći, i obratno. Zaključuje da su dva razloga za takvu situaciju: veličina same lokalne jedinice i izborni sustav¹⁶ koji se primjenjuje u lokalnoj jedinici. Nestranačke liste imale su u 2006. znatno veći uspjeh od stranačkih lista i dobile su 77% mjesta u malim općinama, a u velikima 51% (Dudzińska, 2008: 113, 118).

Poljska je 2002. uvela neposredni izbor gradonačelnika. Ako ni jedan od kandidata u prvom izbornom krugu ne osvoji više od 50% glasova, organizira se drugi krug u koji ulaze dva kandidata s najvećim brojem glasova iz prvoga. Za razliku od općina, na razini kotara i vojvodstava i dalje postoji posredan izbor izvršnog tijela. Načelnika kotara bira kotarsko vijeće, a *marszaleka* skupština vojvodstva.

Pitanje odgovornosti riješeno je tako da i vijeća i izvršni funkcionari mogu biti razriješeni svojih dužnosti putem lokalnog referenduma.¹⁷ Inicijativa

¹⁵ Dudzińska (2008: 107) navodi da se naziv »committees« koristi prema poljskom izbornom zakonu kako bi se označile posebne stranke, organizacije ili grupacije birača koje predlažu svoje liste pod jedinstvenim imenima.

¹⁶ Općine do 20.000 stanovnika imaju većinski izborni sustav, a one preko tog broja proporcionalni.

¹⁷ Najznačajniji oblik sudjelovanja građana. Uz referendum postoje:

- Javna saslušanja na kojima građani izražavaju svoje mišljenje, postavljaju pitanja i daju prijedloge za predmete od javnog interesa. Svi građani ovlašteni su preispitati odluku vijeća kod najvišeg upravnog suda; – obvezatne konzultacije o nekim pravnim aktima, uključujući i prostorne planove – sastanci vijeća koji su otvoreni javnosti tako da građani mogu biti u toku s planovima vijeća i njihovim odlukama.
- Zakon dopušta da više od 50% članova čine oni koji nisu vijećnici, a ta se klauzula često koristila te se njome ispravljala situacija koja je nastajala kad sastanci vijeća nisu otvoreni javnosti, što je u praksi bilo često. Izmjenama Zakona iz 2001. sastanci su otvoreni javnosti te je time ujedno isključena mogućnost sudjelovanja članova koji nisu vijećnici.

može proizaći iz vijeća ili od 10% birača, međutim, da bi referendum bio obvezujući, mora se odazvati više od 2/3 birača s prethodnih redovitih izbora. Referendum se ne može raspisati ako do izbora predstoji još šest mjeseci, a treba čekati da prođe godina dana od zadnjeg referenduma. Inicijativa za opoziv gradonačelnika može poteći od vijeća. Međutim, ako referendum ne uspije, to znači i ranije izbore za samo vijeće.

Takav način opoziva lokalnih tijela¹⁸ sve je češći. U razdoblju 2002.–2006. bila su 92 referenduma, a 12 njih rezultiralo je ranijim okončanjem mandata lokalnih tijela. Odaziv birača na lokalnim izborima obično je nizak, nakon 1990. nije premašivao 50%.¹⁹ Općenito, odaziv birača je veći što je lokalna jedinica manja, i obrnuto: manji što je lokalna jedinica veća. To je vezano uz osjećaj pripadnosti pojedinca određenoj lokalnoj jedinici, uz mogućnost identifikacije lokalnog stanovništva s jedinicom, što ujedno rezultira i željom za sudjelovanjem i svojim doprinosom u lokalnoj politici. Način sudjelovanja građana razlikuje se od jedne lokalne vlasti do drugih. Neke pokušavaju unijeti nove elemente komunikacije, ali one tipične i dalje se drže jednosmjernog procesa, npr. obavješćivanje građana o politici i donesenim odlukama.

Gledajući političke stranke na lokalnoj razini, i uspoređujući ih s drugim europskim državama, proizlazi da je njihova uloga na toj razini mala. Stranke koje su na državnoj razini dominiraju i na razini vojvodstava. Međutim, u kotarima 40% i općinama 70% vijećnika nije se strogo stranački opredijelilo, a samo 20% načelnika u općinama bili su stranački kandidati, dakle 80% stvarno izabranih načelnika nije bilo stranački opredijeljeno. Uloga stranaka pokazuje se proporcionalnom s veličinom lokalne jedinice, ali i u velikim gradovima često se događa da su gradonačelnik i većina vijećnika nezavisni (Swianiewicz, UCLG: 4–5).

- po Zakonu, vijećnik je obavezan predstavljati svoje birače, biti u kontaktu s građanima i njihovim organizacijama, slušati njihova mišljenja i prosljediti ih lokalnim vlastima.
- Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o javnim financijama navode da važne odluke koje se tiču lokalnih financija moraju biti javno objavljene.

Uz te oblike postoje i ankete o javnom mnijenju.

¹⁸ U nadležnost općinskog načelnika prema čl. 30. Zakona ulazi pripremanje nacrtu odluka općinskog vijeća, određivanje provođenja odluka, upravljanje lokalnom imovinom, dok je u nadležnosti općinskog vijeća usvajanje statuta općine, donošenje općinskog proračuna, razmatranje izvješća o izvršenju proračuna, prostorno planiranje, donošenje odluka u financijskim i poreznim pitanjima.

¹⁹ Godine 1990. – 42%; 1994. – 33%; 1998. – 47%; 2002. – 44%; 2006. – 46%. Swianiewicz, UCLG: (4-5).

Unutarnja organizacija lokalne uprave (imena i broj odjela) potpuno ovisi o lokalnim pravilnicima. Među prvim zakonima koji su doneseni 1990-ih jest i Zakon o službenicima u lokalnoj upravi. U to je vrijeme velika pozornost bila posvećena definiranju ovlasti i odgovornosti te zajedničkim kontrolnim mehanizmima svih tijela u općini.

Razlikuje se nekoliko kategorija ljudi u lokalnim jedinicama, prema načinu njihova dolaska na funkciju ili zapošljavanja. Kategorije su sljedeće: oni koji na pozicije dolaze temeljem izbora – gradonačelnik, predsjednik grada, njihovi zamjenici;²⁰ oni koje imenuje vijeće – općinski tajnik i blagajnik; oni koji su zaposleni na ugovornoj osnovi. Porast kvalitete lokalnih službenika svakako je jedan od primarnih ciljeva općina. Godine 1990. osnovana je i Državna škola za javnu upravu, koja obrazuje službenike (Regulsky, 2003: 165–170). Međutim, postoji problem druge naravi koji utječe na zapošljavanje lokalnih službenika. Naime, nema formalnih zahtjeva u pogledu kvalifikacija, nego pojedine lokalne vlasti internim pravilima određuju uvjete koje kandidati moraju ispuniti. Primjećuje se da veličina općine utječe na stupanj obrazovanja službenika: što je veća općina, zahtijeva se veći stupanj obrazovanja. Problem je u tome što službenici koji su zaposleni imaju radni vijek od 20 ili više godina te često nisu obrazovani za rad u području uprave ili je malo onih s diplomom. To je prepreka uvođenju novih, modernijih metoda u javnu upravu (Okraszewska, Kwiatkowski, 2002: 228).

5. Lokalna suradnja

U Poljskoj je dobro razvijena suradnja među lokalnim jedinicama. Time je ujedno poštovan čl. 10. EPLS.²¹ Općinama je Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi zajamčeno pravo na slobodno udruživanje, odnosno da stvaraju udruženja, federacije i organizacije radi zajedničkog obavljanja pojedinih poslova i suradnje na različitim poljima.

²⁰ Nakon 2002. izvršno tijelo na razini općina bira se neposredno.

²¹ Pravo udruživanja lokalnih jedinica: 1. Lokalne jedinice imaju, u skladu sa zakonom, pravo da, u obavljanju svojih ovlasti, surađuju i udružuju se s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu. 2. Svaka država mora priznati pravo lokalnim jedinicama da se udružuju radi zaštite i promicanja njihovih zajedničkih interesa i da pristupaju međunarodnom udruženju lokalnih jedinica. 3. Lokalne jedinice mogu, pod uvjetima koji se mogu predvidjeti zakonom, surađivati s lokalnim jedinicama drugih država.

Nekima od njih koje su bile osnovane ranih 1990-ih reformom 1998. priznat je status kotara ili vojvodstva zbog njihova napretka i uloženog truda u rad same organizacije.

Samoupravne organizacije poljskih općina mogu se podijeliti u dvije grupe: nacionalna udruženja i organizacije s regionalnim i lokalnim ciljevima. Drugi kriterij za diobu samoupravnih organizacija je uloga koju obavljaju. Tako postoje organizacije koje su specijalizirane za lobiranje, za davanje mišljenja i savjetodavne aktivnosti. Pripremaju nacрте akata koji su vezani uz lokalnu samoupravu te izražavaju mišljenja o tim aktima u pogledu pitanja važnih za lokalnu samoupravu. Te su organizacije obično nacionalnog dosega. Ona skupina koja se odnosi na uloge obično povezuje općine koje imaju zajedničke interese, slične probleme, itd. To su tzv. ciljno orijentirane organizacije, a taj cilj je regionalni ili lokalni.

Među nacionalnim udruženjima razlikuju se ona koja predstavljaju određeni tip lokalne organizacije, a to su: Savez gradova Poljske (više od dvjesto gradova), Savez metropolitanskih gradova (dvanaest najvećih gradova), Savez malih gradova (sto gradova), Savez ruralnih lokalnih vlasti (više od dvjesto općina), Savez kotara Poljske (više od dvjesto kotara 1999.) i Federacija saveza i udruženja općina i kotara (više od dvadeset organizacija). Osim njih, postoje i savezi koje čine skupine zaposlenika u lokalnim tijelima., npr. Vijeće maršala Republike Poljske, Poljska udruga općinskih tajnika, Udruga gradonačelnika i predstavnika općinskih vijeća. Njihovo je djelovanje usmjereno na predstavljanje interesa svojih članova vladi, utjecaj na zakone vezane uz lokalnu upravu, bavljenje znanstvenim i obrazovnim aktivnostima s namjerom profesionalnog obrazovanja i poboljšanja stručnosti službenika.

Razlozi za formiranje takvih organizacija su raznoliki. Lokalne jedinice često se udružuju radi promoviranja svojeg područja i ekonomskog napretka, posebno kad pred njih bude postavljen zadatak koji ne mogu same obaviti jer nemaju dovoljno vlastitih sredstava.²² Takve udruge mogu sklopiti sporazume s vladom i parlamentom. Drugi primjer su ona udruženja koja se formiraju radi očuvanja prirodnih resursa ili pak pripremaju turističku, ekonomsku i kulturnu ponudu. Brojna su u manjim općinama koje pokušavaju na svoje područje privući investitore, turiste i partnere za izgradnju razvojnih projekata.

Posebna kategorija su međuopćinske organizacije koje se osnivaju za zajedničko izvršavanje lokalnih poslova. Osnivaju se *sporazumom*, a obično

²² Npr. izrada konstrukcije sustava navodnjavanja, iskorištavanje zemljišta.

se odnose na zaštitu okoliša, zbrinjavanje otpada, javni prijevoz i opskrbu toplinskom energijom.

Najveći broj lokalnih udruženja osnovan je sredinom 1990-ih i nakon provedenih reformi 1999. (Okraszewska, Kwiatkowski, 2002: 204).

6. Centralno-lokalni odnosi

Zajednička komisija centralnih i lokalnih vlasti dobar je pokazatelj odnosa središnje države i lokalne razine. Tu je lokalna razina predstavljena preko svojih nacionalnih udruženja. Kod centralno-lokalnih odnosa postavlja se pitanje autonomije lokalnih jedinica, tj. u kojoj je mjeri središnjoj vlasti dopušteno nadzirati tijela i akte lokalnih jedinica. Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, to je moguće samo tako da se poštuje načelo vladavine prava. Nadzor je dopušten samo ako je predviđen Ustavom i zakonom. U samoupravnom djelokrugu moguće je nadzirati ustavnost i zakonitost, a u prenesenom još i svrhovitost. Opseg intervencije mora odgovarati širini interesa koji se želi zaštititi.

Prema Ustavu Republike Poljske za nadzor nad lokalnom razinom odgovoran je premijer, međutim taj nadzor zapravo obavlja vojvoda kojega imenuje premijer. Ograničen je na to jesu li lokalne odluke u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. U pogledu financija nadzor provode regionalni uredi za reviziju. Svaka odluka predstavničkog tijela šalje se ili vojvodi ili regionalnom uredu za reviziju koji je mogu ukinuti ako nije u skladu sa zakonom. U slučaju spora, lokalna se vlast može žaliti sudu koji će donijeti konačnu odluku. Značenje lokalnih asocijacija vidi se i u slučaju kad lokalne vlasti žele podnijeti tužbu Ustavnom sudu. Naime, kroz njih je lokalnim vlastima omogućen pristup Ustavnom sudu ako smatraju da neki od zakona nije u skladu s Ustavom.

Na prijedlog premijera predstavnički dom može raspustiti predstavničko tijelo ako krši Ustav ili zakon. Lokalna autonomija štiti se samo u granicama i sredstvima predviđenima Ustavom i zakonom. Inače bi takav nadzor bio nezakonit. Usprkos tome, ni vojvoda, ni premijer, ni komore za reviziju nisu ovlašteni za nadzor službenika u lokalnim tijelima. Upravni sud u Varšavi i njegovi regionalni ogranci u Krakowu, Lublinu, Wrocławu, Białystoku itd. rješavaju sukobe između središnje i lokalne vlasti. Ti sudovi također razmatraju tužbe općina, kotareva i vojvodstava vezano uz odluke vojvoda ili regionalnih ureda za reviziju u pogledu lokalnih zakona.

Lokalna autonomija lokalnih jedinica zagwarantirana je usprkos preciznom nadzoru organa (Bartoszewicz, 2001).

7. Lokalne financije

Procesom transformacije fiskalnog sustava u svim tranzicijskim zemljama pokušavaju se postići dva cilja: fiskalna autonomija osigurana kroz financijske odnose centralnih i lokalnih vlasti te decentralizacija javnih prihoda.

Delegiranje ovlasti nižim razinama praćeno je procesom decentralizacije javnih financija. Parlament je 1998. završio svoj rad na konačnoj verziji Zakona o prihodima teritorijalnih lokalnih jedinica i Zakona o javnim financijama. Oba zakona naglašavaju jasnu i transparentnu dodjelu odgovornosti pojedinim lokalnim jedinicama i osiguravaju da ovlasti koje su im delegirane budu u skladu s financijskim izvorima neizostavnima za njihovo izvršavanje.

Razlog donošenja Zakona o javnim financijama je povećanje transparentnosti proračunskih izdataka i osiguravanje boljeg nadzora nad javnim dugom. Cilj novih odredba sadržanih u tim zakonima jest olakšati dugoročno planiranje i financiranje investicijskih projekata. Lokalne i regionalne jedinice također mogu napraviti listu troškova koja će biti obvezujuća do kraja proračunske godine (Emilewicz, Wolek, 2002: 231).

Ustav Republike Poljske proklamira da se prihodi jedinica lokalne uprave sastoje od: njihovih vlastitih prihoda, općih subvencija i namjenskih dotacija iz državnog proračuna. Lokalne jedinice također imaju pravo regulirati lokalne poreze i ostale pristojbe. Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje prihode općina: poreze, pristojbe i ostale prihode predviđene zakonodavstvom; prihode od općinske imovine; opće dotacije iz državnog proračuna.

Općine su jedina razina teritorijalne podjele koja je ograničena u oporezivanju. Najznačajniji lokalni porez je porez na vlasništvo. On čini više od polovine svih vlastitih prihoda općina. Porez na vlasništvo nije izravno vezan za vrijednost imovine, ali plaća se po metru kvadratnom,²³ uz neke iznimke. U praksi je oko 80% poreznih prihoda iz vlasništva prikupljeno od trgovačkih zgrada. Ostali su lokalni porezi manjeg značenja, a uklju-

²³ S različitim maksimalnim poreznim stopama za stanove i trgovačko vlasništvo.

čuju: porez na poljoprivredna zemljišta,²⁴ porez na šume, porez na vozila, porez na pse i ostalo. Proračun općine mora biti donesen najkasnije do 31. ožujka proračunske godine. Ako nije donesen, odredit će ga pokrajinska računovodstvena komora. Prema Zakon o proračunu koji je na snazi od 1991., lokalno vijeće može ovlastiti upravu općine da izmijeni proračun, s iznimkom transfera troškova između oblasti. Zakon o financiranju općina iz 1993. dopušta općinama da djeluju pod deficitom, međutim ne više od 15% planiranih prihoda za tekuću godinu (Swianiewicz, UCLG: 9).

Udjeli u porezima središnje države raspoređeni su razmjerno prema iznosima koji se prikupe na određenom teritoriju. Sveukupno, prihodi koje čine više od polovine poreza na dohodak i četvrtine poreza na dohodak poduzeća raspoređeni su na subnacionalnoj razini. Takva raspodjela na snazi je od 2004. kad je povećan udio subnacionalnih razina, u usporedbi s prethodnim razdobljem.

Prihodi kotara uključuju: udjele u porezima koje je skupila država u granicama određenima zakonom (jedan posto poreza na dohodak, u 1999.); subvencije iz državnog proračuna za pokrivanje lokalnih poslova; dotacije za posebne namjene, prihode od proračunskih ustanova u kotaru, prihode iz imovine kotara. Uključeni su i dodatni izvori prihoda kao što su namjenske dotacije za poslove koje im je prenijelo vojvodstvo, dotacije iz posebnih fondova.

Prihodi vojvodstava uključuju: udjele u porezima koje je skupila država u granicama određenim zakonom, prihodi od imovine vojvodstva, nasljedstvo i donacije, prihode koje su zaradile proračunske institucije vojvodstva. Dodatna sredstva su subvencije iz državnog proračuna, namjenske dotacije koje je odredila državna uprava, dotacije za posebne namjene iz proračuna općina i kotara za poslove koje putem sporazuma provode vojvodstva.

Prema Zakonu o obveznicama iz 1995. lokalne vlasti mogu izdati vlastite obveznice. Međutim, samo je nekoliko općina iskoristilo tu mogućnost. Ali veliki gradovi koristili su se tom mogućnošću zbog ekspanzije tehnološke infrastrukture. Savezi općina također mogu izdavati obveznice, a propisima iz 1998. to je pravo prošireno i na kotare te vojvodstva (Kowalczyk, 2001: 237).

U vojvodstvima su najizdašniji prihodi od poreza na dohodak i poreza na trgovačka društva. U kotarima su to nenamjenske subvencije, a u gradovi-

²⁴ Plaćaju se po hektaru uz uzimanje u obzir kvalitete tla.

ma sa statusom kotara udjeli u porezima na dohodak. U ostalim gradovima je isto, dok u ruralnim općinama prevladavaju nenamjenske subvencije (Swianiewicz, UCLG: 10).

Općine se mogu koristiti komercijalnim i nekomercijalnim kreditima. Komercijalnim iz banaka (30%), a nekomercijalnim iz raznih fondova, nevladinih asocijacija (70%). Čak 27% komercijalnih kredita upotrebljavalo se za financiranje javnog prijevoza, 12% za ceste, a 11% za školstvo. Ne-komercijalnim kreditima, i to uglavnom iz nacionalnih fondova za zaštitu okoliša, koriste se i urbane i ruralne općine, posebice za financiranje vođopskrbe, odvoza smeća, benzinskih crpki.

Podatci iz 2002. pokazuju da je udio lokalne samouprave u BDP-u 10,6%, ili 38% u rashodima središnje države. To je vidljiv porast u odnosu prema 1991. kad je udio u BDP-u iznosio 5,5%, odnosno 16% u rashodima središnje države. Gotovo 77% samoupravnog proračuna odnosi se na općine, 18% na kotare, a samo 5% na vojvodstva. (Swianiewicz, 2006: 308).

8. Zaključak

Postoje velika očekivanja od lokalne samouprave koja je oblikovana reformama 1990. i 1999. Očekivanja se odnose prvenstveno na ostvarivanje interesa građana i približavanje lokalnih poslova na najbližu razinu građanima koja je sposobna obavljati zadatke u njihovu interesu. Takvo obavljanje poslova ima podršku središnje države. Nove razine teritorijalne organizacije približavaju, ali i čine građane odgovornijima za njihove zajednice.

Poljska želi osigurati svoju ulogu u Europi kroz poboljšanje efikasnosti državnih struktura. Teško je zamisliti zemlju koja želi napredovati u današnjem svijetu, a da nije provela ključne reforme vezane uz zadovoljavanje potreba svojeg stanovništva. Za to se zalaže i EPLS, premda je vidljivo da je mnogim zemljama trebalo podosta godina da je ratificiraju. Poljska je to učinila 1994., što je utjecalo na ključne reforme koje su provedene u narednim godinama. Osim teritorijalnih, provedene su i one na zakonodavnom planu, doneseni su mnogobrojni zakoni, poput onoga o javnim financijama. Dobro je poznato da autonomija lokalnih jedinica u pravom smislu riječi nije moguća ako jedinica nije kadra pokrivati svoje rashode. Što je veći udio sudjelovanja države u pokrivanju takvih rashoda, manja je autonomija lokalnih jedinica. Pitanje autonomije posebno dolazi do izražaja u centralno-lokalnim odnosima, u kojoj je mjeri i kako središnja vlast

u mogućnosti nadzirati rad i akte lokalnih tijela. Šprajc (2000: 528) navodi da takav nadzor treba ograničiti na točno određene situacije kako bi se očuvalo načelo vladavine prava zastupljeno u Povelji.

Poljska ima još mnogo područja u kojima treba napredovati. Lokalna autonomija postoji, međutim općine su često dovedene u situaciju da trebaju financirati investicije i projekte za koje ne mogu izdvojiti dovoljno sredstava. Tu se ide korak unatrag u procesu decentralizacije jer se u pomoć poziva središnja država. Poljska od 2002. ima neposredan izbor gradonačelnika, međutim on je i dalje često podložan jakom stranačkom utjecaju onih koji su na vlasti u lokalnoj jedinici. Vezano uz lokalne organizacije i suradnju, jak je utjecaj nevladinih udruga, što je svakako pozitivno.

Promjene koje treba izvesti ne treba provesti za godinu ili dvije. Potrebno je djelovati, ali ne i forsirati promjene. Ono što bude izvedeno postupno i temeljito, zasigurno će polučiti dobre i dugoročne rezultate.

Literatura

- Antić, Teodor (2002) Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama. *Politička misao* 39(4): 44–86.
- Bartoszewicz, Michail (2001) Territorial Division of Poland. http://www.baltic-data.info/poland/politics/poland_politics_administration_local_self_government_summary.htm
- Coudroy de Lille, Lydia (2005) Metropolitanization: Local Development and Government in Poland. Paper presented at the OECD International conference Local development and governance in Central, East and South-East Europe; 6th-8th June 2005, Trento, <http://www.oecd.org/dataoecd/56/38/35125185.pdf>
- Dudzińska, Agnieszka (2008) Non-Party Lists in Local Elections in Poland. U: Marion Reiser, Everhardt Holtman (eds.) *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Emilewicz, Jadwiga, Artur Wolek (2002) Reformers and Politicians – The Power Play 1998 Reform of Public Administration in Poland, as Seen by Its Main Players. Translated by Magdalena Wajda, 3rd rev. ed. Warsaw: Polish Association for Public Administration Education (SEAP)
- Ivanišević, Stjepan (2006) Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: Ivan Koprčić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište
- Jefremienko, Marek, Halina Wolska (2007) *Project Warsaw*. U: Adrian Ionescu, József Hegedus (research directors); *Financing Capital Governments in Transitional Countries*, Budapest: OSI/LGI (<http://lgi.osi.hu>)

- Koprić, Ivan (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 95–133.
- Koprić, Ivan (2009) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska javna uprava* 9(1): 69–78.
- Kowalczyk, Andrzej (2001) Local Government in Poland. U: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: OSI/LGI
- Okraszewska, Aldona, Jacek Kwiatkowski (2002) The State of Democracy in Poland's Gminas: <http://lgi.osi.hu/publications/2002/100/Soos-Poland.pdf>
- Regulsky, Jerzy (2003) *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: OSI/LGI
- Swianiewicz, Pawel (2002) Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: OSI/LGI
- Swianiewicz, Pawel (2002a) Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes. Paper presented at the Joint Conference of IPSA's RC05 and the German Political Science Association Workgroup on Local Government Studies: Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency. Stuttgart, September 26–27, 2002
- Swianiewicz, Pawel (2006) Local Government Organization and Finance: Poland. U: Anwar Shah (ed.) *Local Governance in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- Swianiewicz, Pawel (2006a) Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decentralization and Territorial Reform. *Local Government Studies* 32(5): 599–624.
- Swianiewicz, Pawel (UCLG) Republic of Poland. U: UCLG Country Profiles. <Http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country-profile/Poland.pdf>
- Šprajc, Ivan (2000) Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodnopravne osnove i pregled usporednog prava. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 525–560.

Pravni izvori

- Constitution of the Republic of Poland, 1997
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori br. 14/97, 4/08
- Ustawa o samorządzie gminnym – Zakon o lokalnoj samoupravi u Poljskoj, 1990, 1996, 2001

LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN POLAND

Summary

The paper contains an analysis of the components of local self-government in Poland: territorial structure (with an overview of self-government below municipal level and special status of Warsaw), local affairs, local politics (local bodies and institutions of direct democracy), cooperation between territorial units, central-local relations, and the financing of local self-government. Each component has been dealt with separately. Special emphasis is put on the processes, trends, and key moments of decentralisation.

Key words: local self-government – Poland, territorial structure, local affairs, local politics and administration, inter-municipal cooperation, central-local relations, financing of local self-government, decentralisation