

Samorząd terytorialny 2023

główne problemy, kierunki koniecznych zmian

Wprowadzenie

Zmiany sytuacji prawnej JST w latach 2016–23, wprowadzane z nieukrywanym zamiarem **re-centralizacji** państwa i osłabienia jego struktur lokalnych i regionalnych, zachodziły zarówno w zakresie regulacji systemowych (finanse, edukacja), jak i doraźnie, w wielu ustawach szczegółowych. Charakteryzowały się:

a) **Ograniczeniem samodzielności** społeczności lokalnych i regionalnych, wprowadzeniem zbędnych regulacji i usztywnień ustawowych oraz wzrostem ingerencji administracji rządowej w realizację zadań własnych gmin, powiatów i województw.

b) **Zmniejszaniem zasobów finansowych** społeczności lokalnych i regionalnych w zakresie dochodów własnych i subwencji, z jednoczesnym – nieadekwatnym do skali ubytków – zwiększeniem dotacji celowych, kierowanych do JST w sposób doraźny i uznaniowy.

Spowodowało to dewastację wypracowanych w 2003 roku rozwiązań systemowych w finansowaniu JST: dbałość o stabilny wzrost dochodów własnych, wynikający z działań prorozwojowych, zastąpiono klientelizmem – podejmowaniem starań o dotacje przyznawane przez rząd i jego agendy.

Zachodzące chaotycznie zmiany w systemie podatkowym oraz podejmowane doraźnie interwencje „rekompensujące” zniweczyły możliwości realistycznego planowania finansowego, nawet w perspektywie jednego roku. „Rekompensaty” nie są kierowane do tych jednostek, w których nastąpiły ubytki, lecz według arbitralnie, doraźnie ustalanych kryteriów. W dodatku niektórzy płatnicy podatku PIT przechodzą do części rozliczanej ryczałtowo, w której jednostki samorządu terytorialnego nie mają udziału.

Od 2016 roku drastycznie wzrosła luka finansowa w edukacji: różnica między wydatkami bieżącymi oświaty a jej dofinansowaniem w formie subwencji światowej rośnie w tempie średnio 3 mld zł rocznie.

Postępująca dekompozycja finansów samorządowych spowodowała, że wynik bilansowy roku 2022 był ujemny (prawie 9 mld zł), a łączna nadwyżka operacyjna netto, czyli zdolność finansowania rozwoju z własnych środków, w ubiegłym roku spadła do 17,1 mld zł, z czego ponad 13,7 mld stanowił tzw. dodatkowy PIT, przekazany interwencyjnie w IV kwartale ub.r., nie ujęty w planach finansowych JST.

c) **Ubezważnieniem samorządów w organizacji i finansowaniu gospodarki komunalnej** i innych, lokalnych i regionalnych usług publicznych, a także **polityki rozwoju**. Szczególnie dotkliwie jest narzucenie społecznościom lokalnym dyktatu państwowych monopolistów i regulatorów cen, zwłaszcza w warunkach kryzysu energetycznego i galopującej inflacji. Proceder ten oznacza przerzucanie nieproporcjonalnie dużych obciążeń na odbiorców lokalnych usług komunalnych.

W niniejszym dokumencie prezentujemy tylko najważniejsze sprawy, które najbardziej ograniczają polską samorządność, ukształtowaną na początku okresu przemian ustrojowych w Polsce w sposób, który odbudował podmiotowość i zapewnił rozwój społeczności lokalnych i regionalnych.

I. Odwrócenie negatywnych zmian w przepisach, dokonywanych doraźnie:

Po wyborach w 2015 r. większość parlamentarna – poza zmianami systemowymi – wprowadzała zmiany doraźne, w tym pod fałszywym pretekstem zwiększenia wpływu obywateli na lokalne sprawy publiczne. Trzeba przywrócić poprzednie rozwiązania. Najistotniejsze z takich zmian nich powinny objąć:

- Wykreślenie ograniczenia liczby kadencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta¹
To rozwiązanie jest w istocie podwójnym ograniczeniem konstytucyjnych praw obywatelskich:
- czynnego prawa do wybierania swoich władz lokalnych wedle własnego uznania;
- biernego prawa wyborczego do kandydowania do władz publicznych.
O tym, czy dana osoba ma dalej pełnić funkcję publiczną, powinni decydować mieszkańcy, a nie sztywny mechanizm, wprowadzony przez rządzącą partię.
- Przywrócenie składu rady nadzorczej WFOŚ sprzed 2017 roku²
Po zmianie z 2017 r. ten ważny instrument polityki regionalnej przeszedł pod kontrolę administracji centralnej, czyli partii politycznej realizującej program centralizacji państwa.
- Przywrócenie elastyczności budżetu obywatelskiego³
Konieczna jest też likwidacja zbędnych usztywnień wprowadzonych w dwóch ostatnich nowelizacjach, gdyż w istocie ograniczają one możliwości wpływania obywateli na kierunki wydatkowania środków.

II. Finanse zdecentralizowane – równoprawny filar finansów publicznych

Zmiany w wypracowanych wspólnie z samorządami w 2003 roku rozwiązaniach systemowych w zakresie finansowania JST spowodowały, że dbałość o rozwój, gwarantujący stabilny wzrost dochodów własnych zastąpiono ubieganiem się o dotacje przyznawane przez rząd i jego agendy.

Zmiany zachodzące chaotycznie w systemie podatkowym powodują ubytki w dochodach własnych, które nie są rekompensowane. Rząd podejmuje doraźnie interwencje „rekompensujące”, które nie są kierowane do tych jednostek, w których nastąpiły ubytki, lecz według arbitralnie, doraźnie ustalanych kryteriów.

Poza ubytkami wynikającymi ze zmian kwoty wolnej od podatku i jego stawek dochodzą jeszcze skutki innych zmian: duża część płatników przeszła do części ryczałtowej, w której samorzady nie mają udziału.

Od 2016 roku drastycznie rośnie luka finansowa w edukacji: różnica między wydatkami bieżącymi oświaty a jej dofinansowaniem w formie subwencji światowej wzrasta w tempie 3 mld zł rocznie. W roku 2022 luka wyniosła 37 mld zł. Po uchwaleniu ustawy o dochodach JST w 2003 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej pokrywała wydatki płacowe w oświacie, dziś wystarcza na około 80%.

Postępująca dekompozycja finansów samorządowych spowodowała, że wynik bilansowy roku 2022 był ujemny (ponad - 8 mld zł), nadwyżka operacyjna netto, czyli zdolność finansowania rozwoju z własnych środków, spadła do 17,1 mld zł (5,4% dochodów bieżących), a zadłużenie wszystkich JST wzrosło na końcu roku ubiegłego do kwoty 91 mld zł.

Plany JST na rok 2023 zakładają: ujemny wynik bilansowy w wysokości -38 mld zł, ujemną nadwyżkę operacyjną (brutto: -3,5 mld zł i netto: -13 mld zł), wzrost zadłużenia do ok. 106 mld zł.

Sytuacja finansowa samorządów staje się krytyczna. Wymaga zarówno pilnych działań doraźnych, jeszcze w tej kadencji Parlamentu, jak i natychmiastowego podjęcia prac nad nowym systemem finansów JST:

A) pilne działania doraźne:

- Ustawa o dochodach JST
 - a) zwiększenie udziałów JST w PIT i CIT, z uwzględnieniem PIT-u zryczałtowanego⁴;
 - b) przywrócenie w r. 2023 subwencji rozwojowej z wyrównaniem ubytków we wpływach z PIT.
- Ustawa o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla JST na rok 2022
Projekt senacki na lata 2022 i 2023 – pełne uwzględnienie inflacji⁵.

¹ Projekt – załącznik 1;

² Projekt – załącznik 2;

³ Projekt uzgodniony przez samorzady i OFOP – załącznik 3;

⁴ Pismo Strony Samorządowej i projekt – załącznik 4;

⁵ Projekt senacki z 2022 r, druk 787 – załącznik 5

B) zmiany systemowe:

- Plan pracy:
 - a) *Diagnoza stanu finansów JST ⇒ kierunki zmian, zgodne z zasadami samodzielności, stabilności i adekwatności ⇒ cele zmian ⇒ zakładane rezultaty zmian;*
 - b) *Założenia ustawy ⇒ projekt ustawy.*
- Założenia systemu wyrównawczego (wg oprac. Banku Światowego):
 - a) *zmniejszenie różnic dochodowych;*
 - b) *uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych (miasta; gminy o małej gęstości zaludnienia).*
- Ustawa o dochodach JST:
 - a) *podział podatku PIT na część rządową i komunalną (samorządową)⁶;*
 - b) *zwiększenie udziałów powiatów i województw w CIT;*
 - c) *wprowadzenie odpowiednich zachęt i wysokiej premii za dobrowolne łączenie się gmin;*
 - d) *wprowadzenie subwencji ekologicznej dla obszarów objętych ochroną przyrody (projekt ZGW RP⁷);*
 - e) *wprowadzenie części drogowej subwencji ogólnej (zamiast RFRD, dawniej Funduszu Dróg Samorządowych);*
 - f) *przywrócenie zasady rekompensowania ubytków w dochodach JST spowodowanych przez zmiany prawne (obecnie „reszkowa” subwencja rekompensująca) (projekt obywatelski z 2012 r.⁸);*
 - g) *wprowadzenie gwarancji ustawowej wysokości subwencji oświatowej na poziomie 3% PKB⁹;*
 - h) *wprowadzenie standardów oświatowych dla urealnienia algorytmu podziału subwencji oświatowej.*
- Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych
 - a) *likwidacja zwolnień i ulg ustawowych (poza oczywistymi);*
 - b) *zwiększenie możliwości strefowania – powiązanie stawki podatku gruntowego ze sposobem użytkowania gruntu, określonym w MPZP;*
 - c) *wprowadzenie zasady jasnego określenia podmiotu i przedmiotu opodatkowania w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych; dotąd zmiany w innych ustawach (prawo budowlane, infrastruktura kolejowa) powodują miliardowe skutki (ubytki) w dochodach z podatku od nieruchomości¹⁰.*
- Ustawa o podatku od towarów i usług / ustawa o dochodach JST
Wprowadzenie zwrotu nieodliczonego VAT-u od inwestycji publicznych JST (projekt ZMP¹¹). Część tych środków stanowiłaby bezpośredni zwrot, a pozostałe zasilałyby część rozwojową subwencji ogólnej, zwiększając możliwości inwestowania także przez gminy, które nie korzystałyby ze zwrotu bezpośredniego.

III. Oświata:

Reforma edukacji – poza zamieszczeniem organizacyjnym, trwającym kilka lat – spowodowała ponowne oddalenie części dzieci od oferowanej przez gimnazja oświaty na wyższym poziomie, a niedopracowanie adekwatnych zmian w podstawie programowej przyniosło przeciążenie uczniów zajęciami i zbędnymi obowiązkami.

Od roku 2016 wzrasta w niespotykanym wcześniej tempie niedofinansowanie oświaty z subwencji – luka finansowa w oświacie samorządowej rośnie o niemal 3 mld zł rocznie. Zamiast ułatwienia gminom i powiatom możliwości dostosowania sieci szkół do lokalnych warunków i potrzeb, wzrasta niezgodna z Konstytucją ingerencja kuratorów w sposób realizacji tego zadania własnego JST. Kolejne kroki w tym kierunku zostały zawetowane przez Prezydenta RP, ale resort zapowiada ich kontynuację.

Polska oświata wymaga wielu działań naprawczych. Do najpilniejszych należą:

- a) Ustabilizowanie i zagwarantowanie systemu subwencjonowania oświaty (patrz: finanse).

⁶ Projekt z 2014 r. (konieczna modyfikacja) - załącznik 6.

⁷ Projekt z 2015 r – załącznik 7.

⁸ Fragment projektu obywatelskiego – druk 848, VII kadencja - załącznik 8.

⁹ Projekt UMP – załącznik 9.

¹⁰ Ekspertyza prawna – załącznik 10.

¹¹ Projekt ustawy z 2020 r – załącznik 11.

- b) Ułożenie relacji samorząd-kurator, w tym przywrócenie samorządom swobody w organizowaniu sieci szkół. ("zastąpienie uzgodnień opiniami").
- c) Zasadnicza reforma podstawy programowej, odchudzenie ramowych programów nauczania = zmniejszenie obciążenia uczniów. W załączeniu wyniki ankiety¹² przeprowadzonej wśród rodziców i nauczycieli.
- d) Stworzenie nowej, dostosowanej do współczesnych potrzeb, pragmatyki zawodowej nauczycieli.
- e) Zmiana zasad dotowania szkół niepublicznych – skuteczna eliminacja nieracjonalnego wzrostu kosztów.

IV. Gospodarka komunalna – środowisko / klimat i energia – zielona transformacja energetyczna

Narastający od 2019 r. kryzys w energetyce lokalnej, spowodowany wzrostem cen surowców, uprawnień do emisji CO₂ i rosnącą inflacją, dodatkowo pogłębił kryzys globalny, wywołany przez agresję Rosji na Ukrainę. Jednocześnie nie stworzono warunków prawnych ani finansowych, które zwiększałyby lokalną odporność na kryzysy zewnętrzne i samodzielność w organizowaniu lokalnej gospodarki z wykorzystaniem własnych zasobów.

Brakuje też wystarczającego wsparcia finansowego dla gospodarki komunalnej, zwłaszcza w tych dziedzinach, w których rosną wymagania stawiane społecznościom lokalnym w związku z wyzwaniami klimatycznymi, czy szerzej - środowiskowymi. Kolejne zmiany przepisów międzynarodowych będą skutkować dalszym wzrostem obciążeń społeczności lokalnych kosztami niezbędnej rozbudowy i/lub modernizacji infrastruktury lokalnej.

Środki, które Polska ma otrzymać na transformację energetyczną z różnych źródeł, powinny być jak najlepiej wykorzystane i stać się kołem zamachowym dla unowocześniania różnych dziedzin polskiej gospodarki.

Dlatego konieczne jest szybkie zapewnienie niezbędnych warunków dla optymalnego zaplanowania i wdrożenia transformacji energetycznej Polski lokalnej i regionalnej, w tym:

- a) Pilne opracowanie i uchwalenie ustawy o zielonej transformacji miast i gmin (kamień milowy 2023);
- b) Pilna likwidacja barier prawnych w wytwarzaniu energii z termicznego przetwarzania odpadów;
- c) Pilna likwidacja barier prawnych w zakresie produkcji i przesyłu zielonej energii z biogazu i OZE w ramach efektywnej i taniej gospodarki komunalnej i mieszkaniowej;
- d) Zmiany w ustawie o gospodarce komunalnej¹³ i prawie energetycznym oraz prawie zamówień publicznych (dla umożliwienia wzajemnej wymiany i udostępniania posiadanych zasobów lub wytwarzanych produktów pomiędzy gminami i ich jednostkami, jeżeli zapewnia to korzyści ekonomiczne społecznościom lokalnym; zapewnienie samodzielności energetycznej gospodarki komunalnej);
- e) Przeznaczenie całości środków ze sprzedaży praw do emisji CO₂ na modernizację energetyki, w tym połowy – na energetykę lokalną¹⁴;
- f) Pilna likwidacja barier w uwzględnianiu wzrostu kosztów w taryfach wodno-ściekowych¹⁵;
- g) Zapewnienie wystarczających środków na rozwój kanalizacji terenów wiejskich (niedawna transza 4 mld zł to mniej niż 10% faktycznych potrzeb w tym zakresie);
- h) Urealnienie finansowania działań w zakresie usuwania odpadów zalegających.

V. Polityka społeczna

Nowy wymiar lokalnej polityki społecznej, jakim stała się pomoc uchodźcom wojennym z Ukrainy, zdominował chwilowo inne problemy, w tym związane ze skutkami inflacji, kryzysem demograficznym i postępującym starzeniem się populacji, zwłaszcza miast.

Sztandarowy program 500+, który nie przyniósł założonych efektów, został szybko wdrożony dzięki ogromnemu wysiłkowi gmin, a następnie – gdy już dobrze działał – został im odebrany, by beneficjenci wiedzieli, że to rząd, a nie wójt, daje im pieniądze.

¹² Wstępne wyniki ankiety Instytutu Badań Oświatowych (wspólnie z ZMP i OSKKO; blisko 16000 rodziców i 6000 nauczycieli) – załącznik 12.

¹³ Projekt zmian w ustawie o gospodarce komunalnej – załącznik 13.

¹⁴ Projekt zmian w ustawie o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – załącznik 14.

¹⁵ Projekt zmian w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – załącznik 15.

Działania socjalne rządowego centrum są mało skuteczne, nie tylko w zakresie przeciwdziałania kryzysowi demograficznemu. Polityka społeczna państwa pomija wyzwania, jakie wynikają z niezwykle trafnej prognozy demograficznej GUS. System prawny, skonstruowany ponad ćwierć wieku temu, zakładał priorytety, które się zdezaktualizowały, ale nie jest dostosowywany do nowych wyzwań. Przepisy są wciąż przeregulowane, powodując, że pracownik socjalny jest przede wszystkim urzędnikiem a nie asystentem osób będących w potrzebie.

Dzisiaj konieczne jest przede wszystkim:

- a) Przywrócenie roli strategii rozwiązywania lokalnych problemów społecznych (gmina, powiat);
- b) Odbiurokratyzowanie systemu pomocy społecznej;
- c) Opracowanie i przyjęcie nowej polityki społecznej państwa, odpowiadającej na szybko zmieniające się wyzwania demograficzne;
- d) Opracowanie i przyjęcie przemyślanej polityki migracyjnej państwa, która pozwoli na realne, dostosowane do potrzeb społeczno-gospodarczych uzupełnienie rynku pracy;
- e) Zmiana zasad finansowania pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej.
- f) Zreformowanie systemu finansowania orzecznictwa o niepełnosprawności.
- g) Stworzenie instrumentu finansowego wsparcia rozwoju i utrzymania rodzicielstwa zastępczego.
- h) Uregulowanie finansowania opieki pielęgniarstwa i statusu pielęgniarek w domach pomocy społecznej.
- i) Zreformowanie finansowania środowiskowych domów samopomocy.

VI. Ochrona zdrowia

Formalnie zgodna z wyrokiem TK zmiana art. 59 ust. 2 ustawy działalności leczniczej nie zmieniła w żaden sposób sytuacji finansowej szpitali. Systematycznie rośnie poziom niedofinansowania świadczeń medycznych przez NFZ, co pociąga za sobą wzrost finansowej luki zdrowotnej. Warunkiem poprawy sytuacji jest urealnienie wyceny świadczeń, które nie następuje. Zamiast niezbędnych zmian systemowych rząd dosypuje pieniądze z NFZ, które w niewielkim stopniu łagodzą skutki rosnącego zadłużenia szpitali publicznych.

W coraz większej liczbie placówek (oddziałów) występują pogłębiające się braki kadrowe; dostępność wielu świadczeń dla obywateli spada. Działania zapowiedziane w KPO, których założenia budziły liczne kontrowersje, nie są podejmowane. Bieżące przedsięwzięcia, wspierające szpitalne inwestycje czy wyposażenie SOR-ów, są prowadzone w oparciu o arbitralnie ustalone kryteria, nie gwarantujące równego, sprawiedliwego dostępu do oferowanych środków.

Sytuację komplikują następstwa przebiegu pandemii COVID-19: najwyższy w Europie wzrost śmiertelności oraz skutki ograniczeń w dostępie do innych świadczeń zdrowotnych, które pogorszyły stan zdrowia wielu osób.

Konieczne jest przede wszystkim:

- a) Pilne dostosowanie wyceny świadczeń medycznych do realnych kosztów ich udzielania (wspólny projekt ustawy ZW RP, ZPP, zrzeszeń świadczeniodawców oraz pacjentów)¹⁶, a także dostosowanie liczby zakontraktowanych świadczeń do rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnej / regionalnej.
- b) Przedstawienie realnej koncepcji modernizacji szpitalnictwa, uwzględniającej rolę szpitali powiatowych (jako lokalnych centrów zdrowia – wg koncepcji ZPP i OZPSP¹⁷) i regionalnych, których miejsce w sieci publicznych placówek leczniczych musi odpowiadać rzeczywistym potrzebom społeczności lokalnych i regionalnych, określonym przez właściwe organy powiatów i województw. W tym celu niezbędne jest odpowiednie ustawowe umocowanie JST w systemie ochrony zdrowia, zapewniające im realny wpływ na organizację i kontrolę oraz finansowanie samorządowej części tego systemu.
- c) Zakończenia prac legislacyjnych nad projektami ustaw dotyczącymi cmentarzy i chowania zmarłych.
- d) Uregulowanie kwestii dyżurów aptek.

¹⁶ Projekt zmian w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – załącznik 16.

¹⁷ Koncepcja lokalnych centrów zdrowia – propozycja ZPP i OZPSP – załącznik 17.

VII. Drogi oraz publiczny transport zbiorowy

Sieć dróg samorządowych jest podstawą lokalnego układu komunikacyjnego. Niestety rozwiązania prawne sprawiły, że nie jest ona uporządkowana, a brak odpowiedniego finansowania sprawia, że jej stan pozostawia wiele do życzenia – zwłaszcza na obszarach peryferyjnych.

W roku 2003 subwencję drogową dla powiatów i województw zastąpiono odpowiednio zwiększonym udziałem tych JST we wpływach z podatku PIT (obliczonym według ówczesnych wskaźników). Ostatnie zmiany w systemie podatkowym spowodowały znaczące ubytki w dochodach JST z podatku PIT, w tym oczywiście także tej ich części, która miała umożliwiać finansowanie utrzymania i rozwoju dróg powiatowych i wojewódzkich. Wprowadzenie funduszu celowego, wspierającego JST dotacjami na modernizację i rozbudowę dróg nie zapewnia utrzymania zdolności finansowania tych zadań na poziomie ustalonym w 2003 r.

Sprawny system publicznego transportu zbiorowego jest kluczowy dla zapewnienia mobilności społecznej, dostępu do usług publicznych, a także do przeciwdziałania depopulacji obszarów peryferyjnych. Obecne rozwiązania prawne nie gwarantują długofalowego utrzymania takiego systemu.

Przekazanie samorządom województw finansowania kolei regionalnych nastąpiło wraz z ustalonym w momencie przekazania zwiększeniem ich udziału w podatku CIT. Niestety koszty funkcjonowania tych kolei rosną szybciej niż wpływy z CIT, wskutek czego powstaje luka przewozowa, która tylko w latach 2010-2018 wynosiła łącznie 5,6 mld zł.

Dlatego w pracach nad zmianami w systemie finansów samorządowych (patrz pkt II b) trzeba uwzględnić:

- a) fakt, że środki na drogi, które wcześniej stanowiły część drogową subwencji ogólnej, uwzględniono w udziałach JST we wpływach z podatku PIT – zatem każdy ubytek dochodów z tego źródła automatycznie zmniejsza zdolność finansowania utrzymania i rozbudowy dróg ze środków własnych JST; to dodatkowy argument za zwiększeniem udziału JST we wpływach z podatku PIT;

- b) fakt, że koszty przewozów regionalnych, ujęte w zwiększonych udziałach województw we wpływach z podatku CIT, rosną szybciej niż te wpływy; zatem trzeba zwiększyć udziały województw we wpływach z CIT;

- c) konieczność zapewnienia adekwatnej do wzrostu kosztów waloryzacji dopłat do przewozów autobusowych.

Ponadto należy:

- a) Stworzyć narzędzia umożliwiające racjonalizację sieci dróg, poprzez korektę i przestrzeganie ustawowych przesłanek zaliczenia do danej kategorii dróg;
- b) Wzmocnić rolę organizatorów publicznego transportu zbiorowego, w szczególności poprzez możliwość stosowania przez nich prawa wyłącznego;

VIII. Sprawy ustrojowe:

Po 33 latach od wdrożenia reformy gminnej i ćwierćwieczu funkcjonowania powiatów i samorządowych województw – podmiotów polityki regionalnej, liczne środowiska proponują różne, na ogół fragmentaryczne korekty, zwykle nieoparte pogłębionymi analizami. Znaczna ich część jest wynikiem negatywnej oceny wielu zmian w ustroju samorządowym, często wprowadzanych incydentalnie, fragmentarycznie albo doraźnie, bez rozważenia ich skutków dla systemu.

Środowisko samorządowe są przeciwne dalszemu eksperymentowaniu, które najczęściej psuje pierwotny, przemyślany ustrój samorządowy, oparty na samodzielności w zakresie zadań własnych i partnerstwie we wzajemnych relacjach. Nie oznacza to, że kwestionujemy potrzebę zmian formułowanych na podstawie rzetelnej diagnozy i popartych symulacjami proponowanych rozwiązań. Jak dotąd jednak nikt takich propozycji nie przedstawił.

Ważne są także uwarunkowania prawno-finansowe prowadzenia przez JST lokalnej i regionalnej polityki rozwoju. Prawo stworzyło wprawdzie możliwości formalne współdziałania i koordynacji rozwoju w obszarach funkcjonalnych, jednak nie poszły za tym rozwiązania instytucjonalne.

Najważniejsze zmiany ustrojowe, jakie proponujemy, dotyczą realizacji istniejących gwarancji konstytucyjnych i wprowadzenia do ustawodawstwa podstawowych zasad EKSL, ratyfikowanej przez Polskę 30 lat temu. Mają więc charakter uzupełnień tam, gdzie zasady konstytucyjne, ujęte w art. 2, 15 i 16 oraz 163-172, nie są wystarczająco respektowane w ustawach szczegółowych i aktach wykonawczych. Powinny one objąć:

- a) Wpisanie klauzul generalnych do ustaw ustrojowych (M. Kulesza)¹⁸.
- b) Ujęcie zasady adekwatności środków do zakresu zadań w ustawach finansowych (patrz: finanse)
- c) Realizację, w zgodzie z Konstytucją, postulatu nadania Senatowi RP charakteru izby samorządowej (zniesienie zakazu łączenia mandatu senatora z mandatem samorządowym).

Chcemy także, by umożliwić samorządom prowadzenie polityki rozwoju na miarę rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. W tym celu potrzebne jest:

- d) Uchwalenie ustawy o zrównoważonym rozwoju terytorialnym, obejmującej m.in.:
 - związki metropolitalne (projekt UMP) i aglomeracyjne w miejskich obszarach funkcjonalnych (projekt ZMP¹⁹);
 - politykę wyrównywania szans w ramach przeciwdziałania skutkom depopulacji i marginalizacji;
 - włączenie polityki miejskiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich.
- e) Skoordinowanie przepisów dotyczących ładu przestrzennego z zasadami prowadzenia polityki rozwoju oraz systemem podatków i opłat lokalnych.

¹⁸ Projekt zmian w ustawach ustrojowych, zawierający klauzule generalne – załącznik 18.

¹⁹ Projekt zmian w ustawie o samorządzie gminnym – porozumienia terytorialne – załącznik 19.