

Pytania o przyszłość polskiego samorządu

W tym roku świętowaliśmy 25-lecie odbudowy samorządu terytorialnego. Przy okazji padło wiele słów i deklaracji na temat potrzebnych zmian oraz kierunków reformy. Jak dotąd nie przełożyły się one na konkretne propozycje, a wizja przyszłości samorządu roztaczana przez wiodące siły polityczne pozostaje niejasna dla większości obywateli. Ankieta koalicję Obywatele w Samorządzie adresowana do komitetów wyborczych startujących w październikowych wyborach parlamentarnych powinna wyjaśnić, czego możemy spodziewać się w najbliższych latach.

Zmieniać, likwidować, zostawić? Czy potrzebujemy kolejnej reformy administracyjnej?

Temat zmian w podziale administracyjnym ustanowionym reformą z lat 1998–1999 pojawia się przy okazji niemal każdej kampanii wyborczej. Najczęściej jednak politycy różnych ugrupowań ograniczają się do luźnych obietnic tworzenia nowych województw czy likwidacji powiatów. Tymczasem przyjęty pod koniec lat 90. podział administracyjny okazał się nadzwyczaj stabilny i trwały, poza kosmetycznymi modyfikacjami polegającymi na łączeniu gmin i powiatów czy zmianach ich granic. Nie oznacza to jednak, że o poważnym przeglądzie dzisiejszego podziału administracyjnego należy zapomnieć. Warto postawić co najmniej kilka pytań:

- Co z powiatami? – Powiaty mają niewielkie możliwości pozyskiwania dodatkowych funduszy, a ich udział w podatkach centralnych jest mniejszy niż w przypadku gmin i województw. Nie nakładają także własnych podatków. W największym stopniu są uzależnione od transferów z budżetu centralnego. Jednocześnie na ich barkach spoczywa odpowiedzialność za wiele istotnych obszarów, np. zarządzanie szpitalami, szkołami ponadgimnazjalnymi, drogami powiatowymi etc.
- Jaka jest przyszłość samorządów wojewódzkich? – Dziś zajęte są rozdziałem pieniędzy unijnych z przeznaczeniem na inwestycje w rozwój regionów. Po 2020 roku ta misja definitywnie się zakończy. Samorządy wojewódzkie pozostaną z dużo skromniejszymi budżetami, co postawi pod znakiem zapytania całą politykę rozwoju regionalnego. Ich przyszłość należy rozważać wspólnie z kwestią dalszych losów powiatów. Jednym ze scenariuszy może być przejęcie przez województwa zadań powiatowych, np. w sferze ochrony zdrowia czy edukacji.
- Czy pora na masowe łączenie gmin? – Mimo zachęcania do dobrowolnego łączenia gmin większość zmian w podziale gminnym (ok. 1000 od 1990 roku) jest efektem okrajania terytoriów mniejszych gmin przez miasta. Odpływ mieszkańców do miast otwiera pytanie o sens utrzymywania blisko 2,5 tys. gmin. Z pewnością konieczny jest całościowy przegląd dzisiejszej mapy gminnej pod kątem demograficznym. Z drugiej strony, polskie gminy – w porównaniu z samorządami w innych państwach regionu – są i tak duże. Co więcej, przynosząca oszczędności budżetowe konsolidacja może prowadzić do likwidacji ważnych dla lokalnych społeczności instytucji, np. szkół, bibliotek czy ośrodków kultury.

Jak uratować samorządy przed zapaścią finansową?

Samorządy od początku swojego funkcjonowania znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, ponieważ władze centralne chętnie decentralizują koszty i problemy, ale nie środki na realizację zadań. Na samorządy przerzucono odpowiedzialność nie tylko za typowe usługi komunalne (wodociągi, transport publiczny czy drogi lokalne) i planowanie przestrzenne, ale także za niezwykle kosztowne prowadzenie szkół czy szpitali. W ostatnich latach jednak problem zadłużenia, niekorzystne zmiany podatkowe (obniżanie stawek PIT czy CIT) oraz wydatki na współfinansowanie inwestycji unijnych zaczęły w sposób szczególny zagrażać stabilności finansów samorządowych. Dług JST w 2014 roku przekroczył 72 mld złotych (o 4 proc. więcej niż w 2013 roku), z czego ponad 1/3 to zadłużenie miast na prawach powiatu. W debacie publicznej obecne są jednak dwa przeciwstawne stanowiska. Jedno nakazuje szukać rozwiązania w większej dyscyplinie finansowej JST, ograniczaniu wydatków i prywatyzacji usług publicznych. Drugiemu bliższy jest postulat zwiększania dochodów samorządowych, zwłaszcza poprzez umożliwienie JST nakładania nowych podatków czy zwiększanie udziału samorządów w dochodach z podatków dochodowych oraz VAT.

Wraca też pomysł zastąpienia podatku od nieruchomości podatkiem katastralnym, który byłby powiązany z wartością nieruchomości i przynosiłby gminom znacznie większe dochody. Inny pomysł to zaczerpnięta ze Szwecji koncepcja lokalnego PIT. Dzisiaj gminy otrzymują ponad 37 proc. dochodów z PIT od podatników zamieszkujących na ich obszarze. Gminy w Szwecji mogą samodzielnie ustalać stawkę PIT. Z reguły mieści się ona w przedziale 29–34 proc. dochodu. Pobrane w ten sposób przez rządową administrację podatkową dochody wracają do budżetu gminy. W budżecie państwa pozostają natomiast dochody z PIT pobrane według stałej 20-procentowej stawki od dochodów przekraczających ustawowo określony próg. Takie rozwiązanie wzmacnia autonomię samorządów i daje im możliwość samodzielnego zwiększania dochodów w razie potrzeby.

Ile decentralizacji?

Samorządy w Polsce, w porównaniu z innymi państwami europejskimi, odpowiadają za dość rozległy obszar zadań publicznych. Zwłaszcza gmina – zapewnia m.in. usługi komunalne, prowadzi szkoły oraz instytucje kultury, odpowiada za stan lokalnej infrastruktury. Są jednak dziedziny, gdzie podział odpowiedzialności między rządem a samorządem okazuje się bardziej skomplikowany. Przykładem jest ochrona zdrowia, gdzie za prowadzenie polityki zdrowotnej i dystrybucję środków finansowych odpowiada przede wszystkim administracja rządowa. Samorządy mogą przygotowywać tzw. programy zdrowotne, dofinansowywać leczenie czy profilaktykę, ale ich głównym zadaniem pozostaje zarządzanie szpitalami i innymi placówkami ochrony zdrowia. Taki podział ról nie jest jasny dla obywateli i sprzyja tzw. blame game, czyli przerzucaniu się przez rząd i samorządy odpowiedzialnością za niesprawność systemu.

Również w edukacji, mimo dalej posuniętej decentralizacji, pojawiają się napięcia w relacjach między rządem a samorządem, głównie na tle finansowym. Samorządy kwestionują sposób wyliczania subwencji oświatowej (np. nieuwzględnianie wyższych kosztów utrzymania szkół wiejskich), a przede wszystkim jej wysokość. W perspektywie niżu demograficznego władzom lokalnym coraz trudniej jest uzupełniać lukę w budżecie oświatowym, która powstała na skutek niewystarczających transferów z budżetu centralnego.

Kto rządzi w samorządzie – wójt, radni czy mieszkańcy?

Wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast doprowadziło do stopniowej marginalizacji rad gmin. Radni mają ograniczone możliwości rozliczania wójtów z ich działalności, a dodatkowo wójtów wspiera cały aparat administracyjny gminy. Zestaw kontrolnych uprawnień rady może zostać uzupełniony o konkretne narzędzia, takie jak:

- rozszerzenie kompetencji komisji rewizyjnych i zapewnienie opozycji przewodnictwa w komisjach – komisje rewizyjne to najważniejsze organy bieżącej kontroli wójta, tymczasem posiadają dziś skromne i niedookreślone uprawnienia;
- zapewnienie radnym merytorycznego wsparcia ze strony ekspertów i wyodrębnienie biura obsługi rady – radnym często brakuje wiedzy i doświadczenia w sprawach samorządowych, a tymczasem realna kontrola budżetu, funkcjonowania oświaty, ochrony zdrowia czy inwestycji wymaga specjalistycznych kompetencji;
- obowiązkowe wysłuchania kandydatów na stanowiska kierownicze w gminnych jednostkach organizacyjnych, które odbywałyby się na forum odpowiednich komisji rady – administracja gminy to nie tylko wójt i urząd gminy, ale także szefowie spółek komunalnych, dyrektorzy szkół, szpitali czy instytucji kultury. Procedura ich powoływania powinna odbywać się pod kontrolą społeczną, zwłaszcza za pośrednictwem radnych.

Odrębnym zagadnieniem jest bezpośredni udział mieszkańców w zarządzaniu gminą. Wzrost zainteresowania budżetami obywatelskimi czy pojawienie się silnych ruchów miejskich pokazują, że mieszkańcy mają coraz większą potrzebę uczestniczenia w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Nie wszyscy zadowolają się dziś oddaniem raz na cztery lata głosu w wyborach samorządowych. Wielu Polaków chce mieć wpływ na najważniejsze decyzje podejmowane przez przedstawicieli. Za tymi oczekiwaniami nie nadąża prawo. Ważnymi krokami w stronę wzmocnienia roli mieszkańców powinny być: wprowadzenie obowiązkowych konsultacji społecznych dotyczących projektu budżetu gminy, wypracowanie podstawowych, ogólnych reguł funkcjonowania budżetów obywatelskich, a także ułatwienia w organizowaniu lokalnych referendów. Obecnie referenda na poziomie gminnym dotyczą głównie kwestii odwołania niepopularnych wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, a nie są narzędziem stymulowania debaty publicznej i wspólnego rozstrzygnięcia najważniejszych problemów.

Jak wybierać?

Wprowadzenie w ostatniej elekcji jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad w większości gmin przeszło niemal bez echa. Tymczasem rozwiązanie to stanowi ewenement na tle lokalnych systemów wyborczych w państwach europejskich. Nie wiemy jeszcze, czy model ten przyczynił się do zbliżenia władzy samorządowej do obywateli i skuteczniejszej realizacji ich oczekiwań, co obiecywali zwolennicy JOW-ów. Widzimy natomiast, że w wielu gminach system ten doprowadził do praktycznego wyeliminowania z gry opozycji, ponieważ zdecydowaną większość mandatów otrzymują kandydaci komitetu wyborczego wójta. Przykładowo: w Kutnie komitet wyborczy prezydenta miasta obsadził całą radę miejską, choć uzyskał w wyborach niespełna 40 proc. głosów.

Czy w takiej sytuacji można jeszcze mówić o jakiegokolwiek kontroli rady nad działaniami prezydenta? W debacie przed wrześniowym referendum w sprawie JOW-ów padło wiele ważnych argumentów

ilustrujących słabość tego modelu. Warto do nich wrócić również w dyskusji nad oceną aktualnej ordynacji samorządowej.

Autor:

Dawid Sześciło – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor i współautor ponad stu publikacji z zakresu prawa publicznego, zarządzania publicznego oraz praw człowieka. Ekspert prawny Fundacji im. Stefana Batorego.