



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, październik 2017

Co dalej z samorządem? Uwagi do programu Platformy Obywatelskiej „Polska samorządna”

Paweł Swianiewicz

Szeroko rozpowszechnione jest przekonanie, że reforma samorządowa była jednym z najbardziej udanych elementów polskiej transformacji po roku 1989. Chodzi zwłaszcza o reformę gminną z roku 1990 (i jej kontynuację w kolejnych latach), bo ta powiatowo-wojewódzka z lat 1998–1999 budzi już nieco więcej kontrowersji i zdania na jej temat są podzielone. Wiele wskazuje na to, że te opinie są uzasadnione. Widać to choćby w badaniach opinii publicznej. W prowadzonych od lat sondażach CBOS władze samorządowe cieszą się systematycznie wysokim zaufaniem (na poziomie ponad 50%, czasem sięgającym 60%), zdecydowanie większym i stabilniejszym niż władze szczebla centralnego. Powoli rośnie liczba osób deklarujących, że „zwykli ludzie, tacy jak ja, mogą mieć wpływ na lokalne sprawy publiczne”. Od kilku lat liczba respondentów zgadzających się z tym stwierdzeniem przewyższa liczbę tych, którzy mają zdanie przeciwne. Frekwencja w wyborach samorządowych jest wprawdzie nieco (ale nieznacznie) niższa niż w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich, ale to zestawienie wydaje się mylące, bo na ten wynik wpływają głównie zachowania wyborcze w wielkich miastach. Jeśli wzięlibyśmy pod uwagę około 1 500 gmin liczących mniej niż 15 000 mieszkańców, to tam zainteresowanie wyborami gminnymi jest zazwyczaj wyższe niż krajowymi.

Duży niepokój budzą więc działania kolejnych rządów prowadzące do ograniczania samorządności. Sporo na sumieniu mają tu wszystkie ostatnie rządy, ale nie ulega wątpliwości, że szczególnie wyróżnia się ten tworzony obecnie przez PiS. Pojawiające się pomysły zmian ordynacji wyborczej, odebranie województwom samorządowym Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska, a gminom – możliwości samodzielnego decydowania o sieci szkolnej, ustawy wprowadzane jako projekty poselskie, co pozwala na uniknięcie konsultacji w (wyraźnie marginalizowanej) Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – to tylko niektóre przykłady tej tendencji.

Partie polityczne rzadko umieszczały w swoich programach kompleksowe koncepcje odnoszące się do pozycji ustrojowej samorządu. Dlatego dokument przedstawiony niedawno przez Platformę Obywatelską zasługuje na uwagę, a tam, gdzie konieczne – także na krytykę. Powiedzmy od razu, że w okresie swoich ośmioletnich rządów PO zrobiło dla samorządów sporo dobrego, ale ma również na sumieniu wiele zaniechań i regulacji krępujących autonomię samorządową. Na jednej szali możemy położyć choćby niedoskonałą, ale mającą wiele pozytywnych skutków ustawę o funduszu sołeckim, a na drugiej chociażby żenująco bojaźliwe i nieporadne próby poradzenia sobie z problemami systemu wyrównawczego (konieczność zajęcia się tą kwestią wynikała z wyroku Trybunału Konstytucyjnego) czy generowanie kolejnych przepisów prowadzących do przeregulowania działalności samorządów. Spróbujmy jednak uczynić przedmiotem naszej głównej uwagi nie tyle historyczne dokonania i zaniechania, ile propozycje na przyszłość.

Osobiście odpowiada mi ogólny kierunek myślenia nakreślony w dokumencie „Polska samorządna”. Samorządy potrzebują więcej swobody, więcej środków i więcej odpowiedzialności za zadania publiczne. W każdym razie na pewno wołę sposób rozumowania wyłaniający się z tego programu od centralizmu PiS, który jest przepojony skrajną nieufnością do wszystkiego, czego nie da się bezpośrednio kontrolować. Jednak jeśli analizujemy dokładniej kolejne fragmenty dokumentu PO, rodzą się liczne pytania i wątpliwości. Jak zwykle „diabeł tkwi w szczegółach”, a tych na razie brak, więc części propozycji nie da się rzetelnie ocenić. Niemniej jednak niektóre wyglądają na trochę nieprzemyślane, a część koncepcji idzie wręcz w kierunku przeciwnym do ogólnie deklarowanego celu. Przyjrzyjmy się niektórym punktom:

1. Wszystkie kompetencje wojewodów przełączymy marszałkom. – Czy jednak naprawdę wszystkie? A co z nadzorem nad działalnością samorządów? Artykuł 171 Konstytucji mówi, że za (prowadzony z punktu widzenia legalności) nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego odpowiadają Prezes Rady Ministrów i wojewodowie. Czy proponowany kierunek zmian nie jest zatem sprzeczny z Konstytucją? A jeśli nawet dałoby się to zadanie przekazać marszałkom, to czy podoba nam się taki element relacji hierarchicznej między samorządem wojewódzkim i gminnym? Zamysłem twórców reformy samorządowej, dotychczas niekwestionowanym, był właśnie brak hierarchii między poszczególnymi szczeblami samorządu. A kto będzie odpowiadał za nadzór nad samorządem wojewódzkim? Mogę się zgodzić z tym, że zakres kontroli nad samorządami jest nadmierny, a nadzór prawny bywa (choć sporadycznie) nadużywany w celach politycznych. I być może jakieś zmiany są potrzebne, ale to co innego niż całkowite rozmontowanie systemu nadzoru, a do tego (chyba nieświadomie) zmierza ten z pozoru prosty i prosamorządowy zapis w programie PO. Przekazanie części zadań wojewodów samorządom wojewódzkim to dobry pomysł, zmniejszenie liczby wojewodów (czy na pewno musi być ich 16 przy zawężonym zakresie zadań?) – czemu nie. Ale postulat likwidacji urzędu wojewody chyba był nieprzemyślany.
2. Obowiązek tworzenia rad osiedli i sołectw w każdej gminie. – Ten postulat także brzmi dobrze. Sam prowadziłem badania nad jednostkami pomocniczymi w miastach i widziałem, jak błędne koło tworzy z jednej strony brak zainteresowania mieszkańców samorządnością, a z drugiej niechęć miast do przekazywania swoich kompetencji (i środków) osiedlom oraz dzielnicom. Mieszkańcy nie angażują się we współzrządzenie, bo organy dzielnic czy osiedli praktycznie nic nie mogą, zaś władze miasta odmawiają im przekazywania kompetencji, argumentując, że ludzi to nie interesuje i działacze osiedlowi nikogo nie reprezentują. Trzeba się zastanowić nad tym, jak można przełamać to negatywne sprzężenie zwrotne. Czy jednak dobrym pomysłem jest przymus wprowadzania jednostek pomocniczych w każdej gminie? W mieście liczącym 2 000 mieszkańców też? Ile rad osiedli proponowałiby autorzy tego zapisu na przykład w liczącej 1 300 mieszkańców Krynicy Morskiej?
3. Jest jeszcze jeden aspekt propozycji omówionej w poprzednim punkcie. Jak obowiązek tak szczegółowej regulacji ma się do deklarowanej ogólnie chęci zwiększania swobody działania samorządów? W programie pojawia się zresztą kilka innych postulatów, które de facto ograniczają swobodę samorządów, gdyż narzucają im różne obowiązki. Na przykład przymus tworzenia programów

bezpieczeństwa – można w ten sposób wymusić działania o charakterze biurokratycznym, czyli tworzenie nic nie znaczących „podkładek”, ale czy o to chodzi? W dokumencie widnieje obietnica: „przeorganizujemy pracę administracji”, tak by urzędy były otwarte w wygodnych dla obywateli godzinach. Ta propozycja szczególnie mi zaimponowała. To nawet godziny pracy urzędu gminnego będziemy centralnie regulować? To się dopiero nazywa „Polska samorządna”! Następnym przykładem jest finansowanie in vitro. Z treści dokumentu wynika, że samorzady zostaną do tego raczej zobowiązane, a nie że będą miały takie prawo. Podobnie w polityce transportowej. Użyty język („będziemy wprowadzać”) znów sugeruje jakąś regulację centralną – chociażby w zakresie ograniczania ruchu samochodowego w centrach, obniżania cen biletów komunikacji miejskiej itp. Istnieje zasadnicza różnica między ramami prawnymi, które umożliwiają różne działania samorządów lub nawet umiejętnie zachęcają je do wprowadzania rozmaitych rozwiązań, a regulacjami, które coś nakazują i równocześnie usztywniają możliwość różnicowania realizowanych polityk w zależności od lokalnych warunków (w tym – odmiennych preferencji mieszkańców). Język dokumentu niebezpiecznie często skręca w tym drugim kierunku, a doświadczenia działania rządu PO-PSL w latach 2007–2015 specjalnie obaw nie uspokajają.

4. W podobnym nurcie umieściłbym zapowiedź obowiązkowych referendów w sprawie projektów inwestycyjnych (zapewne chodzi o duże inwestycje, powyżej jakiegoś progu, co oczywiście można uszczegółowić na późniejszym etapie). Wiem, że taki obowiązek przewidują konstytucje wielu kantonów w Szwajcarii. Tyle że obowiązkowe narzucanie takiego rozwiązania (nie zaś – zezwolenie na nie) w warunkach zupełnie innych tradycji i kultury politycznej wydaje mi się rozwiązaniem bardzo ryzykownym. Przecież już dziś istnieje możliwość referendum lokalnego, inicjowanego przez radnych albo grupę mieszkańców. Krakowskie referendum odnoszące się do olimpiady zimowej i budowy metra pokazuje, że z tego instrumentu można korzystać. Zresztą referendów w sprawie gminnych inwestycji, organizowanych w mniejszych miejscowościach, było jeszcze co najmniej kilka.
5. W dokumencie czytamy o zachęcaniu do łączenia małych gmin i powiatów. Nie mam nic przeciwko takim pomysłom, zwłaszcza na poziomie powiatowym. Z prowadzonych niedawno szczegółowych badań wynika, że łączenie powiatów miałyby wiele pozytywnych skutków (ekonomicznych), a szkody – odnoszące się na przykład do demokracji lokalnej – byłyby co najwyżej minimalne. Bardziej skomplikowana jest sytuacja gmin. Mit, według którego łączenie gmin w większe jednostki skutkuje oszczędnościami i zwiększeniem zdolności do wykonywania różnych zadań, jest bardzo popularny wśród polityków całej Europy. To z powodu takiego rozumowania w ostatnich kilkunastu latach mieliśmy do czynienia z reformami podziału terytorialnego w wielu krajach. Jednak starannie przeprowadzane badania naukowe wskazują, że od tej reguły oszczędności i większej zdolności wykonywania zadań jest wiele wyjątków. Z kolei szkody takich reform dla funkcjonowania społeczności i demokracji lokalnych są niezłe udokumentowane. W odróżnieniu od licznych krajów europejskich nie mamy w Polsce bardzo małych (liczących kilkadziesiąt czy kilkaset mieszkańców) gmin, w których potrzeba łączenia byłaby ewidentna. Oczywiście jakieś korekty będą niezbędne, choćby ze względu na zmiany demograficzne (wyludnianie się obszarów obejmujących wiele najmniejszych polskich gmin). Zalecałbym jednak znacznie większą ostrożność w manipulowaniu mapą gminną.
6. Na koniec zostawiłem punkt być może najważniejszy – propozycje w zakresie finansów. Pomysł przekazania PIT i CIT w całości samorządom w pierwszej chwili brzmi bardzo atrakcyjnie. Żeby jednak ocenić realność i sensowność tego pomysłu, trzeba by znać więcej szczegółów, których na razie w programie brakuje. Przede wszystkim taki ruch radykalnie ograniczy dochody budżetu państwa. Nie możemy patrzeć na projekt wyłącznie z perspektywy budżetów samorządowych. Trzeba więc zapytać, w jaki sposób rząd ma po tej zmianie finansować swoje zadania? Może PO widzi gdzie źródła znaczących oszczędności w wydatkach – jeśli tak, to warto je wskazać. A może mamy odciążyć budżet państwa, przekazując znaczną część zadań samorządom? Ale po pierwsze, informacji o tym w programie brakuje, a po drugie, w tej sytuacji efekt w postaci poprawienia stanu budżetów samorządowych nie byłby już tak oczywisty, bo poza dochodami przybyłoby im również nowych

wydatków. Druga koncepcja jest taka, że wprowadzie budżet państwa utraci część dochodów, ale zrekompensuje to sobie zmniejszonymi transferami dla samorządów (subwencjami i dotacjami). Wtedy jednak propozycja PO doprowadzi do radykalnego zwiększenia nierówności dochodowych samorządów. Okaże się to dotkliwie przede wszystkim dla wielu gmin wiejskich i oddalonych od dużych ośrodków miejskich powiatów, bo przecież rolnicy (stanowiący tam znaczną część mieszkańców) nadal nie płacą podatku PIT. Platforma Obywatelska naraża się tutaj na łatwy do postawienia zarzut troszczenia się tylko o wielkie miasta, a zaniedbywania prowincji. W końcu program PO nie wskazuje, komu właściwie przekaże te dodatkowe dochody – gminom, powiatom, województwom? Czy może każdemu po trochu?

7. Pomysł przekazania części władztwa podatkowego (w postaci możliwości decydowania o kwocie wolnej) uważam za interesujący i wart dyskusji. Przy czym znów nie wiadomo, kto ma te decyzje podejmować. Gmina? Województwo? Nie przekonują mnie natomiast argumenty niektórych krytyków, że pomysł ten doprowadzi do wyścigu w podnoszeniu kwoty wolnej od podatku i radykalnego zwiększenia nierówności przestrzennych. W krajach europejskich, w których samorządy mają znaczną swobodę decydowania o stawkach podatków lokalnych, zjawiska zwanego *race to the bottom* w praktyce nie zaobserwowano. Zresztą także w Polsce politycy dotychczas bardziej bali się wizji samorządów, które w niepokonany sposób będą chciały podnosić podatki, a nie je obniżyć (stąd w znacznej mierze irracjonalny lęk przed reformą podatku od nieruchomości czy uwolnieniem cen opłat parkingowych). Co do wzrostu różnicowań – to zależy, jak wyglądałby zreformowany system wyrównawczy. Realne wydają się natomiast obawy o fikcyjne migracje podatkowe (przemeldowania mieszkańców tam, gdzie kwota wolna byłaby wyższa). Proponowanej przez PO zmianie musiałaby zatem towarzyszyć radykalna reforma sposobu, za pomocą którego określa się „lokalną rezydencję podatkową”.
8. Do problemu różnicowań zamożności odnosi się sam program Platformy Obywatelskiej, który wspomina o „funduszu solidarnościowym”. Propozycja znowu brzmi dobrze, a pomysł powiązania funduszu na stałe z jakąś częścią dochodów z VAT jest godny rozważenia. Pozwoliłoby to na stabilizację kwoty, która znajdowałaby się w funduszu, uniezależniając ją od bieżących fluktuacji polityki budżetowej. Zbliżone rozwiązania (choć niekoniecznie pod tą nazwą) można znaleźć w licznych krajach europejskich. Powraca jednak wątpliwość, jak tę zmianę wytrzyma budżet państwa? Jednym posunięciem chcemy go pozbawić środków z PIT i CIT, teraz odbieramy jakąś (bliżej nieokreśloną) część wpływów z VAT. To ile pieniędzy zostanie na finansowanie zadań przypisanych budżetowi państwa? Zwłaszcza że z innych fragmentów programu PO wynikają raczej nowe wydatki budżetu państwa, a nie oszczędności. Na przykład Fundusz Rozwoju Polskiej Wsi, subwencja ekologiczna – wszystko to słuszne cele, ale w jaki sposób zamierzamy je sfinansować? Oczywiście rozumiem, że program polityczny partii jest po to, by coś obiecywać, a nie zapowiadać pot, krew i łzy. Ale zadaniem komentatora-eksperta jest stawianie pytań o potencjalne konsekwencje proponowanych haseł.
9. Program przywołuje też pomysł składek bogatych samorządów, z których będzie można wspomagać uboższe tereny. Rozumiem, że chodzi o modyfikację obecnego systemu, tzw. podatku janosikowego. Trudno oceniać tę propozycję przed poznaniem jej szczegółów. Jakiś system solidarnościowy jest polskim samorządom potrzebny, zwłaszcza przy proponowanej ewolucji systemu dochodów podatkowych. Nie podzielam natomiast obaw niektórych krytyków (np. <https://oko.press/poziom-szwajcarii-warszawie-a-bialorusi-elku-sprawdzamy-pomysl-dochody-samorzadu/>), że samorządy bez trudu będą unikać wpłat na ten fundusz. To zależy od tego, jak się go skonstruuje. Dość łatwo zapobiec uciekaniu od składek, podobnie jak teraz gminy nie mają praktycznie możliwości unikania wpłat na podatek janosikowy (czyli mówiąc precyzyjnie – na „subwencję równoważącą”).

Program PO zawiera więc ciekawe pomysły, ważne też, że w ogóle dowartościowuje sferę decentralizacji i samorządów, ale w sumie sprawia wrażenie mocno niedopracowanego i słabo rozpoznającego konsekwencje proponowanych rozwiązań. Co więcej, nie odnosi się niemal wcale do prawdziwych, poważnych wyzwań obecnego systemu. Przykładowo nic lub prawie nic nie mówi o:

- przeregulowaniu przepisów odnoszących się do licznych zadań wykonywanych przez samorzady. Zamiast pozostawić decyzje na poziomie lokalnym, co pozwoliłoby je dostosować do lokalnych warunków i preferencji, tworzymy przepisy narzucające jedno rozwiązanie w całym kraju, a zarazem krępujące działania samorządów. W wielu sferach przynosi to negatywne skutki. Przepisy dotyczące opłat parkingowych (ograniczające ich wysokość, a także czas stosowania) stanowią tylko jeden z przykładów. W licznych przypadkach to przeregulowanie ma poważne skutki finansowe, prowadzące do rosnących napięć w budżetach samorządowych;
- faktycznym braku dochodów własnych samorządów powiatowych i wojewódzkich, co sprawia, że ich autonomia jest momentami iluzoryczna;
- gigantycznych wadach systemu wyrównawczego, który nie bierze pod uwagę zróżnicowanych na terenie kraju warunków wpływających na różne koszty jednostkowe wykonywania zadań;
- fragmentacji terytorialnej podziału na powiaty, w tym w szczególności o licznych „powiatach obwarzankowych” (otaczających miasto na prawach powiatu i niemających – poza drogami powiatowymi – niemal żadnej własnej infrastruktury związanej z powierzonymi powiatowi funkcjami; w rezultacie ich istnienie utrudnia sprawne, demokratyczne zarządzanie wieloma zadaniami). Zamiast tego autorzy skoncentrowali się na łączeniu gmin – pomyśle dużo bardziej kontrowersyjnym i nieprzewidywalnym w skutkach;
- pomysłach na zarządzanie obszarami metropolitalnymi. Pod sam koniec rządów PO została przyjęta ustawa o związkach metropolitalnych, jednak mimo że podpisał ją prezydent Duda, nie była przez kolejny rząd realizowana, a po kilku kolejnych miesiącach została uchylona. Czy PO chciałoby powrotu do tamtej ustawy z 2015 roku, czy też ma jakieś nowe pomysły w tym zakresie? O tym się nie dowiadujemy, jak również o tym, czy Platforma Obywatelska docelowo widzi jakieś potrzeby zmian samorządowej ordynacji wyborczej (o czym z kolei dość często wspomina PiS).

Wśród autorów programu znajduję kilka osób o dużym doświadczeniu samorządowym, których dokonania bardzo cenię. To mnie niestety nie uspokaja – przecież niedopracowane lub błędne pomysły nie robią się lepsze od tego, że podpisały się pod nimi osoby godne szacunku. Ich obecność stwarza jednak nadzieję na rzeczową dyskusję, która pozwoliłaby na stworzenie bardziej realistycznej i lepszej wizji tego, co ma się dziać dalej z polską samorządnością. Może też sprowokuje inne ugrupowania do przedstawienia swoich całościowych programów skoncentrowanych na przyszłości samorządu.

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Od prawie 30 lat zajmuje się badaniem samorządów lokalnych w Polsce, a także badaniami porównawczymi systemów samorządowych w Europie. W kręgu jego zainteresowań znajdują się m.in. procesy decentralizacji, polityka lokalna i organizacja terytorialna kraju. Uczestniczył w wielu projektach badawczych, m.in. w międzynarodowych badaniach radnych oraz liderów politycznych w europejskich samorządach lokalnych. Ostatnio kierował badaniami dotyczącymi współpracy międzygminnej w Polsce oraz związku pomiędzy wielkością jednostek samorządowych a sprawnością ich funkcjonowania. W latach 2005-2010 był przewodniczącym zarządu European Urban Research Association. W latach 2010-2015 pełnił funkcję społecznego doradcy Prezydenta RP ds. samorządu terytorialnego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-09-7