Przed debatą – przeczytaj opinie naszych ekspertów

Część autorów nałożyła na siebie rodzaj autocenzury, ograniczając się do pomysłów, których realizacja jest ich zdaniem realna politycznie. Inni puścili wodze fantazji przedstawiając odważne wizje, zakładające radykalne zmiany. Poniżej krótki przegląd wybranych wątków z referatów naszych ekspertów.

1. ***Korekty granic gmin***

Prof. Iwona Sagan sugeruje, że w decyzjach dotyczących zmian granic (a także likwidacji bądź tworzenia nowych gmin) znacznie większą rolę powinny odgrywać samorządy regionalne, które najlepiej orientują się w warunkach lokalnych.

Prof. Marian Kachniarz zaproponował też, żeby w przypadku zmiany granic pozbawiającej jedną z gmin znacznej części dochodów, samorząd ten przez kolejne 10 lat otrzymywał finansową rekompensatę redukującą tę stratę.

Prof. Paweł Swianiewicz dodaje we wprowadzeniu propozycję ograniczenia w czasie możliwości wprowadzania zmian granic. Powinno to być dopuszczalne tylko pod koniec kadencji samorządowej, tak żeby uniknąć problemów związanych z reprezentatywnością władz lokalnych po zmianie granic.

2. ***Gminy i powiaty „obwarzankowe”***

Prof. Łukasz Mikuła wyraził żal, że zagadnienie „jednostek obwarzankowych” nie zostało zauważone przez niedawną reformę systemu planowania przestrzennego.

Prof. Adam Gendźwiłł zasugerował, że odpowiedzią mogą być rozwiązania typowe dla decentralizacji asymetrycznej, np. ustanowienie różnych rodzajów powiatów. Takim osobnym typem mogłyby być też powiaty obwarzankowe, a część ich funkcji byłaby przenoszona do miast na prawach powiatu.

Prof. Rafał Matyja w swoim opracowaniu wygłasza pochwałę pilotaży i eksperymentów. Także problem jednostek obwarzankowych można zacząć rozwiązywać przeprowadzając reformy pilotażowe, przy czym warto rozpocząć od przypadków gdzie między jednostkami obejmowanymi reformą mamy do czynienia z niższym poziomem konfliktu politycznego.

3. ***Małe jednostki gminne***

Prof. Sagan zwróciła uwagę, że likwidacja małej gminy może przyspieszyć procesy wyludniania. Także i w tym przypadku kluczowa powinna być opinia samorządu regionalnego.

Prof. Mikuła wyraził pogląd, że nie należy wprowadzać radykalnych zmian liczby gmin, ale dopuścić możliwość różnicowania funkcji, pogodzić się, że gmina gminie nie jest równa. Warto natomiast rozbudować formę porozumień międzygminnych. W powiatach, gdzie mamy tylko jedno znaczące miasto, może to doprowadzić do sytuacji, że poziom gminny stanie się najpierw funkcjonalnie, a z czasem i faktycznie, tożsamy z dotychczasowym powiatem.

Dr Arkadiusz Babczuk wyraził pogląd, że wzmocnienie pozycji sołectw może osłabić lęk przed łączeniem. Ale często zamiast łączenia

jednostek samorządowych lepiej rozbudowywać międzygminne centra usług wspólnych.

Prof. Gendźwiłł zwrócił uwagę, że wielu zwolenników konsolidacji terytorialnej gmin przecenia pozytywne skutki ekonomiczne takich reform. W dodatku nie zauważają, że mniejsze jednostki samorządowe sprzyjają poczuciu sprawstwa i zaufaniu obywateli do władz lokalnych. Sugeruje by przy tworzeniu lub łączeniu gmin bezwzględnym wymogiem było przeprowadzenie konsultacji w formie referendum, które powinno obejmować wszystkie części jednostek dotkniętych zmianą.

Prof. Matyja podkreślił, że w obszarach dotkniętych depopulacją rola powiatu będzie rosnąć, więc utrzymanie na tych obszarach gęstej sieci stosunkowo niewielkich powiatów jest pożądane. W dłuższej perspektywie można rozważać budowę na takich terenach dużych gmin na bazie obecnych powiatów.

Podobną, ale bardziej radykalną opinię sformułował prof. Dawid Sześciło. Zaproponował rozważenie przeniesienia samorządu gminnego na obecny poziom terytorialny powiatów. Równocześnie uważa, że warto byłoby zrezygnować z jednoosobowego organu wykonawczego wyłanianego w bezpośrednich wyborach, wprowadzając kolektywny rząd lokalny wyłaniany przez radę. Sugeruje także odejście od jednomandatowych okręgów wyborczych, przyjmując ordynację proporcjonalną, w której cała gmina byłaby jednym okręgiem wyborczym.

Przeniesienie gmin na poziom terytorialny powiatów rozważa też prof. Kachniarz. Przy takim rozwiązaniu negatywne skutki uboczne mogłyby zostać zredukowane przez wzmocnienie pozycji jednostek pomocniczych. Ale prof. Kachniarz rozważa także drugą opcję, a w której łączenie gmin byłoby możliwe tylko na zasadzie dobrowolności.

4. ***Kwestia powiatów***

W tym zakresie opinie ekspertów są chyba najbardziej zróżnicowane. Ale łączy ich przekonanie, że jest to szczebel wymagający największych zmian. Jak już było wspomniane, prof. Sześciło, a w jednym z rozważanych wariantów, uważają, że szczebel gminny powinien zostać przeniesiony na poziom obecnych powiatów. Według prof. Sześciło poziom terytorialny powiatu jest optymalny dla wielu zadań gminnych (gospodarka odpadami, transport, planowanie przestrzenne, adaptacja do zmian klimatycznych, podstawowa opieka zdrowotna, część zadań oświatowych). Prof. Kachniarz zwraca uwagę, że to powiat jest współcześnie skalą codziennej aktywności człowieka.

Do pewnego stopnia zbliżone stanowisko prezentuje prof. Matyja podkreślając, że w obszarach depopulacyjnych zadania gminne powinny być przenoszone na poziom powiatowy, co z kolej wymaga utrzymania obecnej, dość gęstej siatki podziału terytorialnego.

Odmienną opinię wyrażają prof. Sagan i prof. Mikuła, którzy skłaniają się ku siatce znacznie większych jednostek (wg prof. Mikuły zaledwie około 50-70 w skali kraju). Przy czym ich wizje szczegółowe są odmienne. Prof. Mikuła twierdzi, że paradoksalnie najłatwiejszą opcją reformy jest likwidacja powiatów i stworzenie na ich miejsce subregionów typu „joint boards" o wąskich, wyraźnie określonych kompetencjach związanych z planowaniem przestrzennym i transportem zbiorowym. Z kolei prof. Sagan widzi w powiększonych powiatach partnerów województw w prowadzeniu polityki regionalnej. Powinny być więc bardziej subregionami niż jednostkami ponadlokalnymi.

Prof. Sagan, dr Babczuk i prof. Kachniarz (w jednym z rozważanych przez siebie wariantów) są zgodni, że obecne powiaty powinny być wzmocnione kompetencyjnie i finansowo. Dr Babczuk postuluje także zmianę modelu organu wykonawczego poprzez wprowadzenie bezpośrednich wyborów starosty.

Z kolei prof. Gendźwiłł postuluje dopuszczenie decentralizacji asymetrycznych – różne grupy powiatów powinny odpowiadać za różny zakres funkcji, w tym w niektórych przypadkach część zadań gmin powinna być przenoszona na poziom powiatu nie na mocy porozumień, ale systemowej reguły ustawowej.

5. ***Współpraca jednostek samorządu terytorialnego***

Wszyscy nasi eksperci zgadzają się, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego powinna być wzmocniona. Zwracają uwagę na potrzebę nowych form prawnych (prof. Mikuła – nowe formy porozumień, prof. Sagan – możliwość wspólnego zatrudniania specjalistów, prof. Gendźwiłł i dr Babczuk – rozbudowa formy międzysamorządowych centrów usług wspólnych, prof. Kachniarz – zwiększenie elastyczności form współpracy przez zmniejszenie restrykcyjności standardów odnoszących się do form wykonywania zadań).

Ale prof. Kachniarz i dr Babczuk podkreślają, że słabość współpracy samorządów wynika w większym stopniu z przyczyn kulturowych i słabości kapitału społecznego niż z barier prawno-organizacyjnych. W związku z tym trzeba się pogodzić, że zmiany w tym zakresie będą powolne i wymagają bardzo cierpliwej polityki.

„Analizy i Opinie" Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego 1(69) do pobrania: