DEBATA: Podział terytorialny ważny, ale kluczowe rozmowy o zadaniach i finansach



Zachęcamy do przeczytania opracowań przygotowanych przez ekspertów zaproszonych przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (do pobrania tutaj: >>>)

Debata z udziałem zaproszonych ekspertów, członków zespołu ds. ustrojowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz przedstawicieli ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych była okazją do rzeczowej wymiany poglądów w oparciu o badania i doświadczenia na bardzo wielu płaszczyznach. Wydaje się, że wśród wielu możliwych podziałów, najbardziej wyraźnie ścierały się postawy realistyczne i idealistyczne, podejście oparte o wizję przyszłości w kontrze do reagowania na to co się dzieje lokalnie, asymetria kontra standaryzacja oraz uwzględnienie głównie warunków ekonomicznych kontra lokalne realia społeczno-polityczne.

Stanowisko realistyczne przewijało się w wielu wypowiedziach. Zasygnalizował je np. dr hab. Łukasz Mikuła mówiąc, że najtrudniejszymi do wykonania dla rządzących byłyby punktowe zmiany granic lub łączenie poszczególnych powiatów i gmin, co wywołałoby szereg konfliktów. Jego zdaniem znacznie łatwiej byłoby choćby skasować w ogóle powiaty jako polityczny element administracji niż wikłać się w dyskusje o zmianie ich liczby i granic. Pan dr Ryszard Krawczyk, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi powiedział, że jego zdaniem nie jest to dobry czas na dokonywanie radykalnych zmian w podziale administracyjnej ani strukturze samorządów. Co nie znaczy, że nie trzeba przygotowywać diagnoz, organizować dyskusji i przygotowywać planów.

Przeciwne stanowisko wygłosił dr hab. Marian Kachniarz, który mówił o tym, że jeżeli nasze myślenie o reformach ma być ograniczone do bazowania na tym co jest, to nic nie zmienimy. Musimy więc wyobrazić sobie układ idealny. Jak chcielibyśmy, żeby to wyglądało bez żadnego bagażu.

Najpierw wizja, czy obserwacja

Podejście wizyjne do propozycji reform najlepiej chyba wyraził Marek Wójcik, sekretarz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Mówił on, że jego zdaniem podział terytorialny powinien być pochodną tego jak wyobrażamy sobie przyszłość kraju za 30 lat i jak naszym zdaniem powinien nasz kraj się rozwijać. – Ponieważ nikt nie dotknie podziału terytorialnego ze względu na pat polityczny, musimy szukać rozwiązań gdzie indziej – kontynuował Marek Wójcik. Jego zdaniem kluczowym elementem będzie efektywność, jako odpowiedź na główne problemy Polski (w tym finansowe – wynikające m.in. z rosnących kosztów zbrojeń, energii itd.). Jego zdaniem należałoby zastosować narzędzia wymuszające współpracę pomiędzy samorządami w celu poprawy efektywności.

Przeciwne stanowisko w mniej lub bardziej bezpośredni sposób przedstawiło kilku ekspertów. Dr hab. Adam Gendźwiłł bezpośrednio komentując wypowiedź Marka Wójcika zwrócił uwagę, że w nauce nie ma jednej skali efektywności, którą można by tutaj obiektywnie zastosować. Dodał też, że jego zdaniem inne słowo może być równie ważne, a jest nim odporność. Adam Gendźwiłł przytoczył też przykład Finlandii, która najpierw zdecydowała się na konsolidację gmin, aby po kilku latach się z niej częściowo wycofać i szczególnie w strefie przygranicznej przywrócono mniejsze jednostki. Większa liczba ośrodków kontroli granicy i większa elastyczność zarządzania mniejszymi jednostkami była tu kluczowa.

Poza tym biorąc pod uwagę samorządy, efektywność finansowa nie jest jedyną wartością. – Nie chodzi tylko o to, żeby było tanio, ale też, żeby było w odpowiednim miejscu – mówił. – Są inne wartości niż „tanie państwo" – dodawał. Ważne jest „samostanowienie się danej wspólnoty, wartości związane z tym, że ludzie utożsamiają się z terytorium na którym żyją". Takie stanowisko wspierał dr Arkadiusz Babczuk, z Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi, mówiąc o Dolnym Śląsku gdzie budowanie więzi ludzi z danym terytorium zajęło kilkadziesiąt lat i nieumiejętne łączenie jednostek może doprowadzić do zobojętnienia społeczności na otoczenie (podał przykłady). – Nie przenoście nam… niczego – mówił Babczuk. Przestrzegał przed „pokusą konstruktywizmu" czyli intelektualnego „oderwania się od rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych". Jego zdaniem formy konsolidacyjne wymagają zdecydowanej wrażliwości, żeby ważnych elementów tożsamościowych nie zniszczyć.

Ekonomia i polityka

Zanim dr hab. Rafał Matyja zasugerował większą wrażliwość na obawy społeczności lokalnych zwrócił uwagę, że w ogóle powinniśmy zmniejszyć zainteresowanie podziałami administracyjnymi, a zwiększyć rozwiązania funkcjonalnymi. Jego zdaniem w kontekście podziału administracyjnego mamy dwa problemy. Pierwszym jest depopulacja, drugim problem rozlewania się miast czyli suburbanizacja. Odpowiedzą powinna być ustawa, którą określił jako „Metropolitalna+" tzn. obejmująca nie tylko metropolie, ale też dużą część miast średnich.

Zwrócił uwagę, że musimy pamiętać o aspekcie politycznym problemu. – Często rozumiemy to jako coś strasznego co przeczy rozwiązaniom merytorycznym. Nie zgadzam się z tym. To należy traktować razem. W przypadku małych gmin kwestia polityczna to strach przynajmniej części mieszkańców przed marginalizacją (także w gminach obwarzankowych). To nie jest sprawa błaha – mówił. Mamy w ogóle skłonność do pomijania problemów mniejszości i do niewrażliwości na marginalizację, która w obawach społeczności lokalnych odgrywa bardzo ważną rolę. Nie róbmy tego co w istotny sposób podważałoby poczucie jakiejkolwiek więzi. Stąd proponowałbym na początek pilotaże – dodał.

Dr hab. Łukasz Mikuła wprost stwierdził jednak, że ze względu na kwestie demograficzne, wiele gmin straci swoją zdolność ekonomiczną i kadrową do realizacji zadań i jedyną odpowiedzią może być przekazanie części zadań na poziom powiatów, przekazanie ich związkom samorządowym, albo po prostu większe gminy.

Tutaj znów inny pogląd przedstawił Adam Gendźwiłł, który przedstawił pomysł „asymetrycznej decentralizacji". Chodzi o to, że gminy potencjalnie mogłyby wykonywać znacząco inne zadania i mieć inne funkcje w zależności od ich potencjału finansowego i ludnościowego (dostępu do fachowców także). Dr Arkadiusz Babczuk zaapelował też byśmy rozmawiając o samorządzie myśleli o reformie całego państwa (spójne z wypowiedzią Pana Marka Wójcika) i nie tworzyli mikrokosmosów odrębnych od myślenia o państwie. Zabierając raz jeszcze głos Marek Wójcik wyjaśnił, że mówiąc o „wymuszaniu" współpracy miał na myśli nie przymusowe łączenie, a wprowadzenie jednoznacznych zachęt finansowych do wspólnej realizacji zadań.

Rzeczywistość puka o powiaty

Prof. Iwona Sagan przestawiła nieco inny punkt widzenia. Jej zdaniem najwięcej jeżeli chodzi o kwestie funkcjonalne dzieje się pomiędzy poziomem gminnym i regionalnym. Jej zdaniem coraz więcej funkcji mają obszary o potencjale i granicach powiatu lub większym tj. subregiony. Jej zdaniem, prawdziwe życie ludzi dzieje się właśnie w obszarach, których granice administracyjne nie oddają. – Nasz stabilny od jakiegoś czasu podział terytorialny coraz bardziej nie oddaje rzeczywistości, w której „nic nie jest stabilne" – mówiła. To co nam wydawało się niemożliwe staje się rzeczywistością. Np. liczba ludności w Bieszczadach rośnie. Podobnie może być wkrótce na Dolnym Śląsku, którego prowincja może stać się bardzo atrakcyjnym miejscem do zamieszkania dla młodych ludzi. – Rzeczywistość puka o powiaty, ale cały problem rozbija się nie tylko o granice, ale też o kompetencje – dodawała. Jak mówiła prof. Sagan granice

administracyjne się zdezaktualizowały także dlatego, że „rozlały nam się nawet małe miasta, nawet te kilkunastotysięczne, tworząc strefy podmiejskie". Jedną z wcześniej wspomnianych struktur ponadgminnych niemających granic administracyjnych są jej zdaniem systemy funkcjonalne obszarów miejskich.

Ciekawą propozycją wychodzącą z podobnych konstatacji została sformułowana przez dr hab. Dawida Sześciło wizja utworzenia większych gmin o obszarach dzisiejszych powiatów (więcej w opracowaniu „Analizy i opinie 1 (69)"). Dr hab. Marian Kachniarz zwrócił uwagę, że dostępne badania nie potwierdzają większej efektywności finansowej jednostek samorządowych po ich połączeniu. Jak dodał z badań wynika, że łączenie gmin nie przynosi spodziewanych efektów.

Złożone obwarzanki

Egzemplifikacją złożoności problemu są tak zwane gminy obwarzankowe, otaczające miasta. Pojawiło się na sali, ale także w przestrzeni publicznej wiele głosów o potrzebie ich likwidacji (łączenia z miastami lub/i innymi okolicznymi gminami). Jak mówił Marek Wójcik powstawały one w dużej mierze w wyniku pojawienia się tzw. wagi wiejskiej, która znacząco premiowała (i nadal premiuje) finansowo obszary wiejskie przy podziale środków na edukację. Niemniej jak zauważył Marian Kachniarz badania pokazują, że jest całkiem sporo gmin obwarzankowych, które są równie silnymi, lub silniejszymi ośrodkami niż miasta centralne. Automatyczne połączenie może mieć więc zaskakujące efekty i np. doprowadzić do marginalizacji ośrodka centralnego, a może być też niesprawiedliwe wobec co najmniej dwóch silnych ośrodków społecznych. Jego zdaniem kluczowa jest świadomość zróżnicowania rzeczywistych warunków lokalnych.

Dr Babczuk biorąc udział w dyskusji na temat braków w dostępie do wykwalifikowanej kadry w wielu mniejszych gminach i powiatach zastanawiał się gdzie są granice współpracy pomiędzy różnymi jednostkami i czy realny byłoby współdzielenie różnych pracowników przez mniejsze jednostki. Jako przykład zadał pytanie czy można sobie wyobrazić posiadanie przez kilka gmin tego samego skarbnika? Prof. Rafał Matyja zwrócił uwagę, że 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.

Oprac. Andrzej Gniadkowski