

Zmiany w podziale administracyjnym kraju od 2022 roku!

Kategoria: Felietony

Opublikowano: wtorek, 12, luty 2013 23:00

Odsłony: 8007

Do końca 2014 roku powinny zostać opracowany model docelowy gmin, powiatów i województw w perspektywie wieloletniej oraz przygotowane rozwiązania sprzyjające oddolnemu dochodzeniu do niego, przez okres maksymalnie 2 kadencji samorządowych. Wówczas kreowane odgórnie zmiany w podziale administracyjnym pojawiłyby się od roku 2022.

Podnoszę kwestię zmian w podziale administracyjnym, bowiem mam wrażenie, że dyskusja na ten temat wygląda jak rozmowa schizofreników!

Z jednej strony jest to temat mantra, nieodmiennie powracający przy okazji dyskusji na temat funkcjonowania samorządów i wskazywany jako kluczowy dla konstruowania ich przyszłości.

Z drugiej strony politycy i eksperci wiją się jak fryga, gdy trzeba jednoznacznie wypowiedzieć się w tej sprawie. A przecież w 2035 roku będziemy mieli w Polsce: ponad 800 gmin o liczbie mieszkańców poniżej 5 tys., blisko 100 powiatów, w których mieszkać będzie mniej niż 50 tys. ludzi oraz 4 województwa o populacji poniżej miliona osób.

Nie można tych samorządów zostawić samych z problemami demograficznymi, społecznymi, gospodarczymi, ekonomicznymi itd.

Jedynym sposobem na rozwiązania tych problemów nie może też być administracyjne połączenie jednostek samorządowych. Ale też nie można unikać dyskusji na ten temat.

Dlatego z zadowoleniem przyjmuję opinie autorów dwóch ciekawych raportów jakie ukazały się ostatnio, a dotyczących przyszłości samorządów terytorialnych w Polsce.

Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

„[...] Szereg samorządów gminnych i powiatowych to jednostki małe i słabe finansowo. W perspektywie czasu mogą one nie być w stanie udźwignąć trudniejszych i droższych zadań publicznych starzejącego się kraju. Najmniejsze samorzady gminne mimo najwyższych wydatków na mieszkańca nie posiadają dużych zdolności rozwojowych. Przez to nie są w stanie skutecznie wpływać na podniesienie jakości życia swoich mieszkańców. Nie chodzi tu tylko o potencjał finansowy. Jednostki takie mają ograniczone eksperckie zasoby kadrowe, przez co niższy jest ich ogólny potencjał instytucjonalny. Wpływa to negatywnie na warunki bieżącego zarządzania i rozwoju tych wspólnot...

[...] Alternatywą dla małych samorządów gminnych jest współpraca. Samorządowe prawo ustrojowe od lat przewiduje wiele form kooperacji (porozumienia i związki międzygminne, spółki komunalne etc.), wśród których brakuje jednak postulowanych przez samorzady związków gminno-powiatowych. W ustawach szczególnych tkwią jednak bariery, które podważają sens współpracy. W niektórych przypadkach prawo nie pozwala na tworzenie wspólnych instytucji usługowych na terenie np. kilku gmin. Usunięcie tych i podobnych barier dałoby samorządom jasny sygnał, że inicjatywa reorganizacyjna znajduje się po ich stronie."

Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce pod redakcją prof. Jerzego Hausnera

„[...] Procesy demograficzne będą więc w coraz większym stopniu podważać finansowe podstawy funkcjonowania najmniejszych wspólnot samorządowych, zwiększać obciążenie budżetu państwa

transferami do samorządów i osłabiać zdolność do świadczenia przez nie usług publicznych. Kosztami utrzymania niksących i peryferyjnych gmin zostaną obciążeni wszyscy podatnicy, co gorsza bez gwarancji skutecznego wykonywania przez nie zadań publicznych. Równocześnie wyludniające się duże miasta staną przed widmem problemów finansowych i społecznych, gdy tuż za ich w końcu iluzorycznymi granicami administracyjnymi rezydować będą aktywni zawodowo i zamożniejsi konsumenci większości rodzajów usług miejskich.

[...] opowiadamy się za uruchamianiem silnych finansowych bodźców do podejmowania różnych form współpracy międzysamorządowej. Natomiast jesteśmy przeciwni przymusowemu łączeniu gmin.

[...] Liczba i wielkość gmin jest aktualnie jednym z mocno dyskutowanych zagadnień. Ścierają się dwa punkty widzenia. Część ekspertów uważa, że gmin w Polsce jest zdecydowanie za dużo, zwłaszcza w perspektywie oczekującej nas demograficznej depopulacji znaczących obszarów kraju. W ich przekonaniu zarówno racje ekonomiczne, jak i wymogi sprawnego zarządzania państwem powinny skłaniać do urzędowego łączenia małych i słabych ekonomicznie gmin."

Nikt z autorów tych raportów nie kwestionuje potrzeby zmian w podziale administracyjnym kraju.

Zmian wynikających - z istniejącej już dziś i pogłębiającej się jutro - słabości najmniejszych gmin i powiatów, mierzonej liczbą ludności i potencjałem ekonomicznym wspólnot samorządowych. Słabości, która jest znaczącą barierą rozwoju, a w przyszłości - jeśli problem nie zostanie rozwiązany - będzie się pogłębiać i nabierać coraz większego znaczenia.

Jawią się nam więc dwa przyszłe scenariusze kształtowania podziału administracyjnego:

- dobrowolny, inicjowany oddolnie, wykorzystujący szeroki wachlarz mechanizmów współpracy jst - oparty o przekonanie, że racjonalne argumenty wynikające z prognoz demograficznych i oceny kondycji finansowej najmniejszych samorządów przekonają do potrzeby wprowadzania zmian,
- urzędowy - oparty o polityczną decyzję o łączeniu najmniejszych i najslabszych ekonomicznie samorządów, wynikający z przekonania, że stabilność istnienia konkretnych jst nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym.

Pozwolę sobie na kategorię ocenę – te scenariusze będą nieskuteczne!

Przedstawiam więc inną propozycję, będącą formą kompromisu pomiędzy dwom wyżej zaprezentowanymi.

Propozycję tę opieram na kilku tezach.

Niskie dochody jst determinują dyskusję na temat przyszłości podziału terytorialnego.

Powiedzmy szczerze to brak pieniędzy wywołuje głównie dyskusję o potrzebie zmian administracyjnych, a nie kryzys demokracji lokalnej. Niedobrze, że aspekty ekonomiczne przeważają nad społecznymi. To zaburzenie równowagi staje się coraz bardziej widoczne, ale procesu tego się w naszym kraju nie wyhamowuje.

Można mieć wrażenie, że stajemy przed wyborem: sprawne i efektywne ekonomicznie państwo czy

zdecentralizowane państwo obywatelskie?

Warto skalkulować jaka byłaby cena utrzymywania wielu mniejszych ludnościowo samorządów (zwiększając im np. dochody) po to by zachować w szerszym wymiarze potencjał obywatelskiej aktywności. Obydwa składniki tego równania są policzalne i wydaje się, że cena ta nie byłaby wysoka.

To woda na młyn, dla tych którzy twierdzą, że nie trzeba dokonywać znaczących zmian w podziale terytorialnym państwa, tylko wzmocnić finansowo najsłabsze jednostki.

Nie zmieni się postawa mieszkańców broniących autonomii swoich wspólnot samorządowych wypłukiwanych z potencjału społeczno gospodarczego.

W cytowanych na wstępie raportach, brakuje mi jasnego i odważnego zdefiniowania głównej przyczyny niechęci do zmian w podziale administracyjnym kraju. To bowiem nie z powodu słabości mechanizmów łączenia jst, nie zdarzył się nam od 1990 roku ani jeden przypadek konsolidacji gmin lub powiatów.

Powodem jest to, iż mieszkańcy i osoby je reprezentujące bronią i będą bronić swojego samorządu do przysłowiowej ostatniej kropli krwi, często wbrew racjonalnym argumentom. Nawet za cenę zaakceptowania konieczności wprowadzenia pewnych ograniczeń lub potrzeby dodatkowych wyrzeczeń. A ci, którym się taka strategia nie spodoba, po prostu się z takiej wspólnoty ewakuują, w poszukiwaniu miejsca gwarantującego im lepsze warunki życia i rozwoju. Są to z reguły osoby młode lub o większym potencjale ekonomicznym. Trudno mieć im to za złe, bo każdy ma prawo samodzielnie kierować swoim losem. Co niezwykle niekorzystne, skutkuje to jednak systematycznym wypłukiwaniem potencjału społecznego i gospodarczego z obszaru niektórych samorządów (szczególnie niebezpieczne jest to zjawisko w nielicznych ludnościowo samorządach).

W efekcie następuje coraz większa polaryzacja - zróżnicowanie zasobów i możliwości rozwojowych gmin i powiatów.

Ten mechanizm po wielokroć powtarza się na naszych oczach i nie można go nie zauważać dyskutując o przyszłości polskiej samorządności.

To błędne koło, które nie zatrzyma naiwna wiara, że w szybkim czasie zmieni się nasza optyka patrzenia na świat. Skoro dotychczas nie potrafiliśmy się nauczyć współpracy pomiędzy samorządami, to zapewne zmiany w tym zakresie zabiorą 2–3 pokolenia. To zdecydowanie za długo jeśli ma się skutecznie dokonywać proces powstrzymywania degradacji gmin i powiatów.

Z tego punktu widzenia – punkt dla przekonanych o potrzebie zmian w podziale administracyjnym, w drodze decyzji urzędniczych.

Ale zanim do nich miałyby dość proponuję etap przejściowy.

Propozycja scenariusza wprowadzania zmian w podziale administracyjnym.

W etapie przejściowym proponuję:

- zdefiniowanie modelu samorządu lokalnego i regionalnego w wieloletniej perspektywie oraz

wskaźników spełniania jego założeń przez wspólnoty mieszkańców. Musimy bowiem w końcu zbudować długookresową strategię samorządu terytorialnego w Polsce. Nie tylko koncentrować się na bieżących problemach oraz tylko przyjmować to co przynoszą zmiany cywilizacyjne;

- wdrożenie rozwiązań prawnych, zarządczych i finansowych ułatwiających proces konsolidacji zasobów jst.

Bardzo precyzyjnie powinno się określić termin do kiedy trwać ma oddolnie inicjowany proces dochodzenia do modelu docelowego. Moim zdaniem nie powinno to być dłużej niż 8–10 lat, bowiem pozwoli to na wprowadzenie odpowiednich rozwiązań wyprzedzająco, przed okresem największego spadku liczby mieszkańców Polski (trzecie dziesięciolecie XXI wieku).

Na koniec tego etapu przeprowadzona zostałaby ocena skutków wprowadzania oddolnych zmian w podziale administracyjnym. Stanowiłaby ona podstawę do realizacji etapu drugiego.

Wykluczam w nim możliwość wyłącznego przedłużania rozwiązań stosowanych w okresie przejściowym. Skoro samorządom nie uda się do tego czasu samemu pokonać barier wewnętrznych i zewnętrznych hamujących proces pożądanych zmian, wówczas wdrożyć trzeba będzie w trybie urzędniczym odgórnie zmiany w podziale terytorialnym. To być może kogoś zabol, ale musi to być ból przejściowy i uzasadniony. Tak jak dzieje się w przypadku dziecka niezadowolonego z dobrej decyzji rodziców, która zmusza je do podjęcia czynności niewygodnych dzisiaj, ale jakże zbawiennych z perspektywy wieloletniej.

Gdyby poważnie potraktować tę propozycję, powinno się do końca 2014 roku sformułować model docelowy gmin, powiatów i województw oraz rozwiązania sprzyjające oddolnemu dochodzeniu do niego przez okres maksymalnie 2 kadencji samorządowych. Wówczas zmiany kreowane odgórnie pojawiłyby się od roku 2022.

Zapewne nie wszystkim spodoba się ten scenariusz, pisany z myślą o zainspirowaniu dyskusji o przyszłości samorządu terytorialnego w Polsce. Ale zgadzam się z autorami cytowanych na wstępie raportów. Budowa samorządności w naszym kraju znalazła się w momencie przełomowym. Albo będziemy dreptać w miejscu ciesząc się z drobnych korekt załatwiających bieżące problemy, albo uda się "uciec do przodu". Tak aby samorzady terytorialne, mogły jak do tej pory stanowić awangardę rozwoju kraju.

Marek Wójcik