

Dopuszczenie do zmian w podziale terytorialnym państwa pod dyktando doraźnych potrzeb budżetowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odbędzie się ze szkodą dla idei samorządności jako takiej.

Stabilność granic poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest wartością samą w sobie. Jednostka samorządu terytorialnego to bowiem nie tylko określony obszar, to przede wszystkim wspólnota zamieszkująca dane miejsce. Ingerencja w granice – zwłaszcza wykraczająca poza uzgodnione ze wszystkimi drobne korekty przebiegu – jest ingerencją w tożsamość wspólnoty. Jest tak nawet wtedy, gdy przyłączanie dotyczy terenów, które nie są zamieszkałe – zwłaszcza, gdy na ich terenie znajdują się obiekty przemysłowo-usługowe. W obecnym systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego obiekty takie generują poprzez podatek od nieruchomości znaczący strumień dochodów własnych. A nie jest obojętne, do której jednostki podatek ów trafi.

Patrząc czysto utylitarnie zawsze lepiej mieć więcej niż mniej, zatem dochodowe obiekty pogranicza gmin mogą być łakomym kąskiem. Tyle że sprowadzenie ich do poziomu przedmiotu walki między sąsiadującymi jednostkami w dłuższej perspektywie czasu prowadzi do poważnych szkód w jakości zarządzania publicznego. Skoro dana gmina nie będzie miała pewności, czy dochodowe obiekty leżące przy granicach nie staną się łupem sąsiedniej gminy – mającej lepsze dojście do Rady Ministrów – to w ramach planowania przestrzennego będzie unikała lokalizowania obiektów w takich miejscach. Podobnie zresztą przedstawia się sytuacja sołectw, których mieszkańcy wyrażają wolę przyłączenia się do innej gminy. Często argumentują to zapóźnieniami inwestycyjnymi. Tyle że jaką motywację ma mieć macierzysta gmina do inwestowania na terenie, który za chwilę może już należeć do innej gminy? Przypomnieć należy, że nie ma jasnych zasad wzajemnych rozliczeń finansowych związanych ze zmianami granic.

Problem ten dostrzegali nieodżałowany Michał Kulesza, który u schyłku swojego życia proponował wprowadzenie mechanizmów ograniczających arbitralność zmian granic - zarówno poprzez wymóg sporządzania odpowiednich ekspertyz, jak również znaczące wydłużenie czasu na dokonanie zmian (np. dopuszczenie ich dopiero na koniec danej kadencji organów samorządu). Pozwalało to bowiem uniknąć zmian podporządkowanych bieżącym oczekiwaniom władz samorządowych. Niestety ta propozycja nie znalazła uznania w poprzedniej kadencji Parlamentu. Głównym przeciwnikiem była zresztą Rada Ministrów, która nie chciała mieć w żaden sposób skrepowanych rąk przy kreśleniu granic na mapie.

Umożliwiło to w ubiegłym roku kontrowersyjną zmianę granic Opola, której jednym z głównych elementów było pozyskanie przez miasto podatku od elektrowni. Przypadek ten najwyraźniej zainicjował strumień analogicznych wniosków. W tym roku w ramach pakietu proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa strona rządowa zaproponowała m.in. zmianę granic Ostrołęki i Konina. Cechą wspólną obu zmian jest wysuwający się na pierwszy plan aspekt finansowy. Zmiana granic Ostrołęki sprawi, że podatek od nieruchomości naliczony od nowej części elektrowni trafi do budżetu miasta a nie sąsiadującej gminy (należy jednak nadmienić, że w tym przypadku w uzasadnieniu podawane są inne argumenty). Zmiana granic Konina pozwoli natomiast spółce ze 100% udziałem miasta zmienić kierunek strumienia finansowego podatku naliczanego od oczyszczalni ścieków – również z gminy sąsiadującej do miasta.

Owszem – należy podzielić opinię, że miasta muszą się rozwijać. Tyle że należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Podział terytorialny nie powinien służyć optymalizacji budżetowej

Kategoria: Felietony

Opublikowano: niedziela, 16, lipiec 2017 22:24

Grzegorz P. Kubalski

Odsłony: 1995

Po pierwsze – sama natura średnich i dużych miast sprawia, że ich obszar funkcjonalny sięga daleko poza ich granice. Takie przypadki wymagają narzędzi zarządzania aglomeracyjnego, a nie bezkrytycznego poszerzania granic miasta.

Po drugie – pojęcie „rozwój” nie może być alibi do postępowania sprzecznego z zasadą sprawiedliwości. Czym innym jest bowiem poszerzanie granic o obszary wymagające znaczącego zainwestowania w celu ich aktywizacji, a czym innym – wycinanie drobnych kawałków w celu przejęcia korzyści przypadających innej gminie. Ten drugi przypadek bardziej przypomina kradzież odbywającą się w majestacie prawa niż działalność prorozwojową.

I o tym powinna pamiętać Rada Ministrów podejmując decyzję o takim, a nie innym kształcie zmian w podziale terytorialnym państwa.