

## Konserwowanie gmin obwarzankowych

Kategoria: Felietony

Opublikowano: poniedziałek, 19, czerwiec 2023 13:33

Grzegorz P. Kubalski

Odsłony: 1827

---

Od dawna wiadomo, że bodźce ekonomiczne są jednym z najskuteczniejszych środków wpływania na zachowania – zarówno poszczególnych osób, jak i całych organizacji i wspólnot. Wpływania zarówno na plus, jak i na minus. Obawiam się, że budowanie tradycji corocznego transferu środków do małych gmin w gwarantowanej kwocie niezależnej od sytuacji danej jednostki jest wzorcowym przykładem bodźca, który przeciwdziała pożądanym zmianom strukturalnym sieci gmin.

I nie chodzi tu tylko o to, że kwota gwarantowana przewraca do góry nogami założenia odnośnie funkcjonowania systemu dochodów, a po części również same założenia aksjologiczne samorządu terytorialnego. Obecnie przewidziany transfer środków z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego nie jest prezentem. Jest konsekwencją konieczności pokrycia niezbilansowanych dochodami potrzeb wydatkowych; niezbilansowanych ze względu na głębokie zmiany w systemie podatkowym przekreślające założenia konstrukcyjne systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego z przełomu wieków. Dorzucanie komuś środków w kwotach przewyższających wielokrotnie ubytek środków uczy takie wspólnoty terytorialne niesamodzielności i oczekiwania na gwiazdkę jeśli nie z nieba to przynajmniej od rządu.

Zaproponowane rozwiązanie jest niesprawiedliwe również wobec samych gmin – petryfikując nieracjonalności podziału terytorialnego.

Zarządzanie terytorium jest najskuteczniejsze wówczas, gdy granice pokrywają się z granicami obszarów funkcjonalnych – terenów, które są powiązane ściśle ze sobą więzami gospodarczymi, społecznymi, itd. z punktu widzenia określonych zadań. Jeśli bowiem dany obszar stanowi całość funkcjonalną to wprowadzanie arbitralnych granic prowadzi natychmiast do powstania silnych efektów zewnętrznych. Jedni korzystają z zasobów innych nie uczestnicząc w związanych z tym kosztach, drudzy ponoszą koszty na usługi, które ich bezpośrednio nie dotyczą, a wszystko to w ogólnym krajobrazie sporów i prób przerzucania się odpowiedzialnością.

Oczywiście mamy do czynienia z hierarchią obszarów funkcjonalnych – co znajduje swoje odbicie w konieczności istnienia kilku poziomów zarządzania terytorialnego. W polskich warunkach są to województwa, powiaty i gminy. Powiaty przy reformie ustrojowej 1998 roku zostały pomyślane właśnie jako obszar funkcjonalny miasta powiatowego; inna sprawa, że założenie to nie zostało zrealizowane w pełni ze względu na konieczność politycznej koncesji na rzecz miast tracących swój wojewódzki status. Analogicznie gminy powinny stanowić obszar funkcjonalny miejscowości stanowiącej siedzibę gminy. Jeśli jest ona dostatecznie duża i ma status miasta to może istnieć jako samodzielny podmiot; w pozostałych przypadkach powinny występować gminy miejsko-wiejskie i wiejskie obejmujące miejscowość centralną i obsługiwany przez nią teren. Niestety tak nie jest. W skali kraju mamy około 150 gmin obwarzankowych – czyli gmin otaczających wyodrębnione z niej miasteczko. Nic to, że przeważająca część usług – zarówno publicznych, jak i komercyjnych – jest świadczona właśnie w tym miasteczku; funkcjonują dwie jednostki samorządu terytorialnego. W wielu przypadkach jest wówczas tak, że oba urzędy gmin (miasta i gminy wiejskiej) znajdują się w tym samym budynku – tylko z odrębnymi wejściami, albo na odrębnych piętrach. Często jest to spuścizna lat 90. ubiegłego wieku, kiedy to mieliśmy do czynienia z plagą dzielenia się gmin miejsko-wiejskich na dwie. Było to z jednej strony konsekwencją konstrukcji ówczesnych przepisów oświatowych, a z drugiej – niskiego poziomu kapitału społecznego i związanych z tym trudności w znalezieniu rozwiązań zarządczych akceptowalnych zarówno dla gminy wiejskiej, jak i miejskiej.

Podział na dwie jednostki nie byłby może szczególnie problematyczny w warunkach rozwoju

## Konserwowanie gmin obwarzankowych

Kategoria: Felietony

Opublikowano: poniedziałek, 19, czerwiec 2023 13:33

Grzegorz P. Kubalski

Odsłony: 1827

---

demograficznego. Niestety podzielone gminy leżą zwykle na obszarach podlegających depopulacji i to depopulacji strukturalnej, której w perspektywie dekad zatrzymać się nie da. W efekcie mamy w takich miejscach coraz słabsze ludnościowo i finansowo jednostki, które wbrew jakiegokolwiek logice zarządzania trwają samodzielnie. Potrzebne są zatem bodźce, które będą zachęcać takie jednostki do łączenia się – wbrew interesom nawet nie tyle samych mieszkańców, co lokalnego aparatu urzędniczego. W końcu jedna jednostka zamiast dwóch to o jednego włodarza mniej, o jednego sekretarza mniej, o jednego skarbnika mniej, o iluś urzędników realizujących obecnie dublujące się zadania mniej. Opór żywotnie zainteresowanej grupy jest często bardzo skuteczny, a zatem bodźce powinny być tak skonstruowane, aby były w stanie je przemóc.

Rząd proponuje natomiast coś zupełnie innego. Jeśli środki trafiające do gmin zostają oderwane zarówno od liczby ludności, jak i zamożności to okazuje się, że bardziej opłaca się być osobno. Funkcjonująca do tej pory jako całość niewielka i oboga gmina miejsko-wiejska otrzymuje 1,5 mln zł; jeśli kiedyś się podzieliła to wówczas i miasteczko, i gmina wiejska otrzymują po 1,5 mln zł, a zatem na ten sam terytorialnie obszar wypadają środki dwa razy większe. Co więcej – wobec ograniczonego wachlarza usług w takiej obwarzankowej gminie wiejskiej otrzymane pieniądze nie muszą być wydane na jakiegokolwiek wydatki bieżące, tylko na jakąś punktową inwestycję. Jak w takiej sytuacji zakładać, że ktoś dostrzeże potrzebę połączenia?

Jeśli już niesystemowo mamy wspierać małe gminy to należy wprowadzić jedną zasadę. W przypadku istnienia gmin obwarzankowych minimalna kwota gwarantowana nie jest wypłacana każdej z gmin, ale danemu obszarowi jako całości. Podział między miasteczko a gminę obwarzankową powinien następować proporcjonalnie np. do liczby ludności. Oczywiście nie zachęci to do łączenia, ale przynajmniej nie będzie zachęcało do funkcjonowania osobno.