

Co roku Rada Ministrów dokonuje zmian w podziale administracyjnym kraju. Wzbudzają one ogromne emocje, szczególnie w przypadkach kiedy dokonuje się to na rzecz miast, kosztem otaczających je gmin

o charakterze wiejskim. Najczęściej pozytywnie przyjmowane są korekty polegające na nadawaniu statusu miast, zmiany nazw miejscowości lub powiększanie granic miast będących siedzibą gminy wiejsko - miejskiej.

Obowiązującą procedura jest długotrwała i angażuje wiele instytucji i osób (dobrze, jeśli są to sami zainteresowani, czyli mieszkańcy sołectw lub całych gmin, których dotyczą propozycje zmian).

Wydaje się więc, że konieczna jest najpierw szeroka dyskusja, a w jej konsekwencji wprowadzenie korekt do obecnie obowiązujących regulacji dotyczących zmian granic jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawiam więc kilka propozycji dotyczących tej problematyki, licząc, że wywołają one pozytywny „ferment” łamiący dotychczasowe poglądy na podział administracyjny państwa. Pozwalam sobie na nie jako osoba uczestnicząca od wielu lat w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, opiniującej propozycje zmian w podziale administracyjnym.

Moim zdaniem, należy zagwarantować większą stabilizację granic jednostek samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie gmin lub powiatów w stanie permanentnego zagrożenia zmianami w podziale administracyjnym nie sprzyja podejmowaniu działań prorozwojowych. Zamiast „ucieczki do przodu” mamy do czynienia z „obroną Częstochowy”, koncentrowaniem lokalnego potencjału mieszkańców na uzasadnianiu, że gmina lub powiat są potrzebne.

Nie mam wątpliwości, że za kilkadziesiąt lat czekać nas będą zmiany o charakterze systemowym, dotyczące zmian w podziale terytorialnym (określenia nowych kategorii jst, ich niezbędnego potencjału, a w konsekwencji liczby). Nastąpi to nie z powodów politycznych, a merytorycznych. Wymuszonych konsekwencjami niezwykle dynamicznie postępujących zmian społeczno – gospodarczych, w skali zarówno globalnej jak i regionalnej oraz lokalnej. Podział administracyjny nie może być powodem dla opóźniania tych procesów (winno być zgoła odwrotnie) więc wydaje się, że gruntowne zmiany w podziale administracyjnym w okolicach połowy XXI wieku będą nieuchronne.

Recz jasna to perspektywa odległa, ale nie wolno o niej zapominać.

Obecny stan – umożliwiający coroczną zmianę – prowadzi do patologii takich jak: wstrzymywanie inwestycji w obszarach zagrożonych przejęciem przez sąsiednią jednostkę samorządu, czy też permanentne przenoszenie jednego obszaru między dwiema gminami (wśród zmian rozpatrzonych negatywnie w roku bieżącym znalazł się wniosek o ponowne przejęcie terenu, który już zdążył wrócić do gminy macierzystej). Sposobem na stabilizację granic jest przyjęcie, że zmiany mogą być przeprowadzane nie każdego roku, lecz np. co 5 lub 10 lat. Wyjątkiem powinny być zmiany przeprowadzane za obopólną zgodą zainteresowanych jednostek, które byłyby możliwe w każdym czasie. Jednostkę samorządu terytorialnego stanowi wspólnota zamieszkująca określone terytorium.

Jak wskazuje ustawa o samorządzie gminnym terytorium to powinno być możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Znaczenie dla ewentualnej zmiany granic powinny mieć zatem jedynie istniejące więzi. Poza przypadkami zgody obu zainteresowanych jednostek należy zatem wykluczyć zmiany motywowane innymi względami, w szczególności chęcią przejęcia/pozyskania terenów inwestycyjnych.

Weryfikacja istnienia więzi winno następować tak jak do tej pory w ramach konsultacji, jednakże przeprowadzanych w sposób określony w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Pozwoli to uniknąć istniejących obecnie istotnych różnic w sposobie przeprowadzania konsultacji.

Za patologiczne uważam, zawiązywanie „porozumień” między mieszkańcami danego terenu, a władzami gminy zainteresowanej pozyskaniem tego terenu. Sytuacje takie podważają wiarygodność konsultacji społecznych. Kuriozalnym jest podpisywanie tego typu porozumień, zawierających obietnicę uczynienia z przejmowanego terytorium „krajny szczęśliwości”, np. na kilka miesięcy przez wyborami samorządowymi!

Jestem przekonany, że w wielu przypadkach połączenia jednostek samorządu terytorialnego są pożądane. Przede wszystkim w przypadku małych miast i otaczających je gmin wiejskich (często dochodziło do tego typu rozdzielania lokalnej wspólnoty pod wpływem czynników ekonomicznych takich jak np. wyższa subwencja oświatowa dla gmin wiejskich, albo pod wpływem lokalnych konfliktów personalnych) oraz miast na prawach powiatu i otaczających je powiatów (w kierunku takim jak funkcjonują powiaty: ciechanowski, pільski i sieradzki. To dobre praktyki i gratuluję roztropności władz w tych powiatach, za mądre decyzje podjęte w 1998 roku, o nie oddzielaniu sztucznie miasta od otaczającej je społeczności).

Takie połączenia byłyby korzystne dla rozwoju lokalnych wspólnot i całego kraju, więc powinny być wspierane przez władze państwowe. Takim konkretnym instrumentem wsparcia mogłyby być argumenty finansowe. Dotychczasowe 5% dochodów z PIT, w okresie pięciu lat po połączeniu, nie wystarcza. Moim zdaniem skala wsparcia powinna być wyższa i obowiązywać w dłuższej perspektywie czasowej.

Np. 10% dochodów z PIT i 5% z CIT przez pierwsze 5 lat oraz 5% z PIT i 3% z CIT przez następne 5 lat. Uzyskane tą drogą środki (w proponowanej wysokości – niemałe!) powinny być przeznaczane wyłącznie na rozbudowę infrastruktury komunalnej. Takie założenie napędzałoby rozwój samorządu terytorialnego, ale byłyby też miłe dla ministra finansów (część dodatkowych pieniędzy przeznaczanych na wsparcie procesu połączenia wracałaby do budżetu państwa we wpłatach VAT czy też podatków bezpośrednich).

Ale takie połączenia powinny mieć miejsce za obopólną zgodą, która wydaje się być możliwa tylko wówczas kiedy mieszkańcy będą mieli obiektywną informację na temat ich skutków (podawaną także przez „osoby trzecie”, które będą postrzegane jako bardziej obiektywne, nie zainteresowane bezpośrednio zmianami w podziale administracyjnym).

Zmiana terytorialna powinna pociągać za sobą rozliczenia między obiema jednostkami. Obecnie dochodzi do niedopuszczalnych sytuacji, kiedy np. gmina, którą pozbawiono części terytorium, wciąż opłaca kredyty zaciągnięte na budowę utraconej infrastruktury (oświatowej, drogowej, kanalizacji, wodociągu itp.)!

Proponuję więc aby rozliczenia obejmowały dwa elementy:

- 1) spłatę przejętej infrastruktury. Można byłoby przyjąć, iż nastąpiłoby to wg wartości księgowej. Dzięki uwzględnieniu odpisów amortyzacyjnych, infrastruktura która już „wysłużyła się” w poprzedniej jednostce wymagałaby niższej spłaty. Dodać należy, że spłata za określony element infrastruktury nie mogłaby być niższa niż pozostałe do spłaty raty kredytu zaciągniętego na jej wybudowanie;
- 2) częściowy transfer podatkowy. Przez pierwsze kilka (np. 5 lat) gmina, która przejęła teren innej gminy zwracałaby malejącą część (np. w pierwszych trzech latach – 75%, a w kolejnych 50%) podatku od nieruchomości pochodzącego z przejętego obszaru. Stanowiłoby to z jednej strony zabezpieczenie przed przejmowaniem terenów motywowane przede wszystkim poszerzeniem bazy podatkowej (np. przyłączenie terenu z fabryką przynoszącą wysokie wpływy z podatku od nieruchomości), a z drugiej – złagodzenie ewentualnego znaczącego spadku dochodów gminy, która utraciła swoją część.

Udanego tygodnia

Marek Wójcik