Dr hab. Igor Zachariasz, prof. UEK

Dziesięć lat po raporcie „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania”

W moje ocenie raport poprawnie zdiagnozował podstawowe problemy w zakresie ustroju samorządu terytorialnego, realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jak i zasad ich finansowania, z jakimi mieliśmy do czynienia w tamtym okresie. Raport był pracą zbiorową, stąd może warstwa językowa, sposób prezentacji problemów, które stanowią niewątpliwie daleko idący kompromis między sposobem artykułowania poszczególnych zagadnień przez osoby biorące udział w jego opracowaniu, nie do końca mnie dziś przekonuje. Tekst, z mojego punktu widzenia, z pewnością mógłby być bardziej syntetyczny i jednoznaczny, jednak podstawowe problemy wskazane w raporcie wciąż zachowują aktualność.

Przed wszystkim kwestia zasad finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego od opublikowania raportu nie została rozwiązana, tak aby stworzyć realne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to nie tylko samorządów województw czy powiatów, ale i gmin – udział transferów centralnych w systemie finansowym samorządu jest dominujący, a wpływ władz lokalnych na dochód z podatków i opłat lokalnych dalej znikomy. Podstawowym problemem w moim odczuciu jest brak stworzenia na poziomie gminnym systemu podatków i opłat lokalnych, pozwalających na swobodne dostosowywanie do potrzeb lokalnych ich wysokości. Za całkowitą porażkę systemową należy uznać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące na konieczność ustalania górnego limitu opłat lokalnych w ustawach, co całkowicie przekreśla możliwość racjonalnego ukształtowania systemu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, przeczy funkcji opłat w systemie dochodów publicznych.

Równie aktualny jest problem podejmowania decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego, w szczególności w gminach, gdzie mamy dwa odrębne organy pochodzące z bezpośrednich wyborów. Model Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zakładający zarządzanie sprawami lokalnymi przez radę, w istocie do dziś nie został stworzony. Analogicznie, choć może z mniejszym nasileniem, problem ten jest widoczny na poziomie powiatów i samorządu województw. Rola rad ogranicza się dziś jedynie do sfery stanowienia prawa, co wydaje się zbyt wąską kompetencją.

Podkreślana w raporcie dysfunkcja polegająca na centralnym kształtowaniu zasad organizacyjnych w realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w oświacie czy pomocy społecznej, to problem także i dziś. Nie chodzi tu tylko o prawnie gwarantowaną swobodę organizacyjną w tym zakresie przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, ale przede wszystkim o stworzenie mechanizmów minimalizujących nacisk grup zawodowych na wprowadzanie rozwiązań akceptowanych „centralnie” (w istocie przez organizacje związkowe) w interesie tych grup, kosztem stworzenia możliwości rozwiązywania problemów w układach terytorialnych. Wprowadzenie nowych

rozwiązań z pewnością wiązałoby się z konfliktem z przedstawicielami poszczególnych grup zawodowych.

Wreszcie nie została rozwiązana kwestia urzędnicza, nie mamy czystego modelu urzędniczego w całym państwie, co dotyka także sferę pracowników samorządowych. Brak centralnego rozstrzygnięcia w tych sprawach, sprowadzającego się do decyzji, czy państwo weźmie na siebie odpowiedzialność za budowę korpusu (korpusów) urzędników publicznych, dającego gwarancję stabilizacji zawodowej osobom zatrudnionym w administracji (rządowej i samorządowej), czy zdecyduje się na czysty model rynkowy, zatrudniania osób na stanowiska urzędnicze samodzielnie, bez centralnych regulacji w tym zakresie. Dalej tkwimy w rozkroku, mając urzędników państwowych, służby cywilnej, pracowników samorządowych.

Wreszcie nie został w żadnym stopniu uporządkowany podział zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, co szczególnie doskwiera w realizacji zadań w zakresie transportu publicznego, w sferze której po dwudziestu latach trójstopniowego podziału, zadania realizowane są w sposób rozproszony, wpływając tym negatywnie na efektywność w ich realizacji. Z tym wiąże się też brak systemu prawnego pozwalającego na sterowanie rozwojem przestrzennym, a ostatnie reformy w tym zakresie wprowadzające m.in. plan ogólny gminy uznać można za karykaturę działań zmierzających do rozwiązania realnych problemów rozpraszania zabudowy i lepszego wykorzystania transportu zbiorowego. Krytyczne słowa odnieść można do utrzymywania nieefektywnego decyzyjnie i finansowo zasadniczego podziału terytorialnego kraju, czego oznaką stała się nierozwiązana tzw. „kwestia metropolitalna".

To co najbardziej mi doskwiera w debacie publicznej, to pewnego rodzaju mit „dobrej samorządności", sprowadzający się do głoszenia tez, że samorząd robi wszystko lepiej, sprawniej tylko ma za mało środków finansowych (mit ukształtowany w początkach lat dziewięćdziesiątych XX w.), który brutalnie zderza się z rosnącą dezaprobatą dla działań samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego wśród ludzi, mających realne interesy osiedleńcze, gospodarcze czy socjalne. Wydaje mi się, że w znacznej mierze przeważa w społeczeństwie poczucie braku działania we wspólnocie samorządowej i wykluczenia, niż poczucie bycia członkiem takiej wspólnoty i realnego wpływu na sprawy lokalne. To w moim odczuciu jest pochodną stanu organizacji i zasad finansowania zadań samorządu, które nie są zmieniane tak, aby wpływ społeczności na ich kształtowanie i realizację powiększać, przy jednoczesnym wprowadzaniu mechanizmów decyzyjnych czyniących z przedstawicieli społeczności lokalnych osoby znacznie bardziej odpowiedzialne za konsekwencje przez siebie podejmowanych decyzji, zwłaszcza finansowo.

Warszawa, 28 lipca 2023 r.