

KRZYSZTOF GÓRLICH

Szanse i granice reformy samorządowej w Polsce*

Reformy ustrojowe w Polsce znajdują się na półmetku. Przed parlamentem, rządem i samorządem stoi jeszcze ogrom zadań reformatorskich, które niestety od ponad roku nie postępują do przodu. Reforma samorządowa, obok reformy finansów oraz wprowadzenia zasad wolnego rynku, stanowiła podstawowy element pokojowej rewolucji ustrojowej jaka dokonała się w Polsce w latach 1989-1990.

Ustanowienie samorządu terytorialnego zostało dokonane w roku 1990 przez utworzenie gmin - jednego szczebla władzy samorządowej. W wyborach, które odbyły się w maju 1990 roku wybrano rady gmin (władze stanowiące prawo lokalne i podejmujące najważniejsze decyzje dotyczące gospodarowania majątkiem komunalnym). Wybrano także zarządy gmin i ich przewodniczących: wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Nie wprowadzono zróżnicowania między gminami mimo wcześniej wykonanych studiów, które wskazywały na konieczność zróżnicowania struktur zarządzania i uprawnień między - na przykład - gminami wiejskimi i wielkimi miastami. Jednolitość systemu spowodowała zapewne sukces w pierwszym etapie realizacji reformy na skutek swojej czytelności oraz uniknięcia dyskusji na temat różnicowania uprawnień,

jednak obecnie stanowi silne obciążenie dla samorządu działającego w wielkich miastach i wymaga pilnych zmian.

Obecne prawo samorządowe nie czyni z samorządu terytorialnego gospodarza na swoim terenie. Na przykład zakres publicznych środków finansowych oraz instrumentów prawnych zarządzania jakie są obecnie dostępne samorządowi m. Krakowa nie przekracza 35% wszystkich środków i uprawnień władzy publicznej w Polsce. Są też szacunki ustawiające tę wartość jeszcze niżej. Oznacza to, że rada miasta i prezydent miasta nie są w znaczącym stopniu gospodarzami na terenie swojej gminy, mimo, że oczekiwania społeczne w tym zakresie jednoznacznie wskazują na konieczność poszerzenia tych uprawnień.

Nie jest to wyrazem zachłanności gmin na władzę, lecz wynika z praktycznych doświadczeń polskiego samorządu, które w pełni potwierdzają ideową i racjonalną słuszność zasady pomocniczości władzy - „subsidiarity”. Decentralizacja finansów publicznych, to w pierwszym rzędzie unikanie niepotrzebnego zabierania środków od obywatela do centrali, gdyż powracają one do obywatela znacznie uszczuplone na skutek kosztów redystrybucji oraz nieracjonalności decyzji dokonywanych na zbyt wysokim szczeblu. Decentralizacja finansów publicznych ma jeszcze inną wartość ulokowaną w sferze świadomości

społecznej - tę mianowicie, że poczucie gospodarowania własnymi pieniędzmi i poczucie decydującej odpowiedzialności za efekty administrowania bezpośrednim otoczeniem, wyzwala wiele społecznej energii, która ginie gdy mamy do czynienia ze zbyt wysokim usytuowaniem decydenta działającego w izolacji od przedmiotu swoich decyzji i z dala od tych, których decyzje dotyczą.

Dlatego środowiska reformatorskie w Polsce przygotowały drugi etap reformy samorządowej, polegający na uchwaleniu ustawy o powiecie samorządowym. Debatę nad tą ustawą została zatrzymana po ostatnich wyborach parlamentarnych, gdy do władzy doszły partie postkomunistyczne. Jednak na skutek nacisku środowisk samorządowych wielkich miast, które z natury rzeczy mają wagę polityczną, wznowiono dyskusję nad reformą w odniesieniu do dużych gmin miejskich.

O zaangażowaniu polskich samorządów w rozszerzenie swoich obowiązków i odpowiedzialności świadczy entuzjastyczny udział miast w programie «pilotażowym», którego celem było stwierdzenie, czy samorządy poradzą sobie z prowadzeniem szkół szczebla średniego, lecznictwa otwartego, instytucjami kulturalnymi i artystycznymi oraz zarządzaniem drogami itp. 46 polskich miast przejęło w 1994 roku te uprawnienia i obowiązki od państwa. Skutkiem tego eksperymentu, który miał doprowadzić do trwałego przekazania tych obowiązków gminom miejskim, było określenie faktycznych kosztów funkcjonowania usług publicznych, ustalenie zaległości w ich finansowaniu i zainwestowaniu w infrastrukturę oraz sprawdzenie zdolności gmin miejskich do podejmowania trudnych decyzji dotyczących racjonalizacji funkcjonowania tych służb.

We wszystkich aspektach program pilotażowy okazał się sukcesem gmin, które wykazały zdolność do dokonywania trudnych, lecz koniecznych zmian racjonalizujących służby publiczne, lepszą troskę o

finanse, a także uzupełniły deficyt służb publicznych. Z jednego jednak punktu widzenia program skończył się niepowodzeniem. Wykazał on niezbiecie, że szkolnictwo, lecznictwo i kultura wymagają systemowych zmian finansowania na szczeblu Państwa. Ta reforma, uświadomiona od wielu lat, jest odsuwana na szczeblu centralnym w nieskończoność. Dopiero jednoznaczność rachunków dokonanych na szczeblu lokalnym, jasne ustalenie wielkości rosnącego zadłużenia, doprowadziło do jednoznacznego ustalenia skali czekających nas jeszcze reform.

Z miejskiego eksperymentu, który trwa jeszcze, chociaż w okrojonym zakresie, gminy wyprowadziły dowód na konieczność systemowej zmiany zasad finansowania zadań gminnych. Propozycje dotyczą po prostu zmian w proporcji między podatkami kierowanymi do budżetu państwa a podatkami pozostającymi w dyspozycji gmin. Rzecz charakterystyczna, że obecne prawo mówi o udziale gmin w podatkach Państwa, podkreślając prawo Państwa do pobierania podatków i wtórne dzielenie się Państwa z gminami. Tymczasem, gdyby poważnie traktować zasadę pomocniczości władzy, trzeba by sprawę odwrócić i mówić o części podatków odprowadzanych przez Gminy do Państwa na cele wspólne.

Władze polskie i nasz parlament rozumieją, że reforma samorządowa musi być prowadzona dalej w kierunku decentralizacji. Postępuje się jednak w sposób, który powoduje powstanie wielu napięć między gminami a władzami centralnymi. Otóż przygotowano na przykład, popieraną przez rząd ustawę o dużych miastach (dotyczącą około 45 miast w Polsce). Ustawa ta jednak porusza wyłącznie kwestie uprawnień formalnych (władzy nad oświatą, służbą zdrowia, instytucjami kultury, infrastrukturą drogową etc.), finansowanych jednak nie systemowo, lecz jakby *ad hoc*, w oparciu o coroczne umowy z wojewodami, reprezentującymi budżet państwa.

* Referat wygłoszony na VI Sympozjum PNTZP, Rybnik, październik 1995.

Ponieważ w ramach programu pilotażowego miasta dopłacały między 10 a 50% do kosztów zadań przekazanych przez Państwo (w stosunku do środków przyznanych z budżetu Państwa na ten cel) jest oczywiste, że w tej sprawie nie będzie zgody, o ile nie ustanowi się odpowiedniego, stałego zwiększenia dochodów budżetu lokalnego, opartych o zwiększoną część podatków państwowych pozostającą w gminach. Wtedy dopiero gminy będą gotowe przejąć na siebie ciężar zadań oraz obowiązek ich racjonalizacji.

Samorządy polskie stoją na czele ruchu reformatorskiego i potwierdzają nieustannie potrzebę uczynienia szybkiego postępu na drodze reform ustrojowych w kierunku modernizacji Państwa, rozwoju samorządności, reformy sektora usług publicznych, prywatyzacji i wolności gospodarczych. Niestety we wszystkich tych dziedzinach mamy do czynienia z oporem władz centralnych. Opór ten wynika z jednej strony z typowej dla każdego rządu centralnego i parlamentu niechęci do dzielenia się uprawnieniami i finansami, ponieważ one prowadzą do uszczuplenia zakresu władzy. Z drugiej jednak strony, w warunkach polskich są jeszcze dwie inne przyczyny niechęci do decentralizacji.

Pierwsza dotyczy pozostałości systemu komunistycznego w świadomości i centralistycznych przyzwyczajeniach, które co krok demonstruje obecna koalicja rządząca, mająca swoje korzenie w środowisku nomenklatury PRL. Dla tych osób zatrzymywanie decyzji na szczeblu centralnym wydaje się tak oczywiste, że w ogóle nie wymagające dyskusji. Druga przyczyna tendencji centralistycznych to kwestie związane z leczeniem deficytu budżetowego Państwa, oraz procesy dostosowawcze do wymagań gospodarki światowej (czy innymi słowy Międzynarodowego Funduszu Walutowego) oraz integracji europejskiej. Wychodzi się bowiem z założenia, że bez prymatu budżetu państwa nad budżetami gminnymi nie uleczy się finansów

publicznych, zaś bez centralizacji decyzji nie pokona się wymagań dostosowawczych stawianych przez Unię Europejską.

Z perspektywy lokalnej wydaje się to myśleniem opacznym. Produkt narodowy generuje się lokalnie i lokalnie powstają koszty bezpośrednie i społeczne tworzenia tego dochodu. Tutaj także w dużej mierze powstaje deficyt budżetu państwa. Jeżeli na szczeblu gminy powstaje deficyt środków publicznych, to nie da się tego oszukać przez zatrzymanie uprawnień i środków na szczeblu centralnym oraz unikanie niezbędnych reform systemowych. Gminy wykazują powszechnie większą skuteczność w wydatkowaniu środków publicznych. One też wiedzą, z których zadań można zrezygnować, a z których zadań i wydatków zrezygnować się nie da, choćby nie wiem jak zamykać na nie oczy. Pozornie tylko brak bezpośredniego kontaktu z problemem ułatwia jego rozwiązanie. Dystans centralnej władzy do problemów powinien być wykorzystywany wyłącznie dla dokonywania drastycznych, choć koniecznych reform systemowych, a nie dla bieżącego dzielenia pieniędzy. Tymczasem w naszym kraju ciągle jest jednak odwrotnie.

Gminy polskie nie ustaną w naciskach na kontynuację reformy samorządowej w Polsce, ponieważ zasadniczym celem dalszych zmian ustrojowych w naszym kraju ma być zwiększenie efektywnego udziału obywateli w rządzeniu, wzmocnienie lokalnej, a zatem i krajowej bazy gospodarczej i jej szybszy wzrost, zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw i wzrost ilości miejsc pracy, większa efektywność wydatkowania środków publicznych, skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych, wzrost efektywności usług publicznych.

Dla Polaków samorząd jest zdobyczą bardzo ważną. Wartość jego jest szczególnie w okresie trudnych decyzji i zadań związanych z transformacją systemową oraz procesami dostosowawczymi do rozwiniętych gospodarek Europy i świata. Samorząd bowiem jest ważnym forum roz-

mowy między obywatelami na temat wagi zadań i dysponowania środkami dla ich rozwiązania. Samorząd stabilizuje polską demokrację w sposób najtrwalszy i stanowić

będzie zawsze źródło weryfikacji rozwiązań ustrojowych. Samorząd także pozostanie najważniejszą płaszczyzną rozmowy publicznej między władzą i obywatelem.