

Zmieniająca się rola samorządów. Co dalej? Zagrożenia spowodowane zapędami centralizacyjnymi



Adam Struzik

Marszałek Województwa Mazowieckiego

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Od tego momentu poprawa jakości życia mieszkańców stała się najważniejszym celem działań władz samorządowych. Forsowana obecnie recentralizacja władzy wpływa natomiast negatywnie na efektywność ich funkcjonowania. Jeśli chcemy nadal nazywać się demokratycznym państwem prawa, którego podstawą jest subsydiarność i samorządność, musimy przeciwstawić się tendencjom recentralizacyjnym, a także pogłębić społeczną debatę odnośnie do kompetencji władzy centralnej.

Kształtowanie samorządności w pierwszych dekadach wolnej Rzeczypospolitej

Jednym z najważniejszych celów reform ustrojowych lat 90. XX wieku w Polsce była decentralizacja kompetencji, zadań, odpowiedzialności i finansów publicznych w ramach systemu zarządzania rozwojem kraju. Cel ten przyświecał reformie samorządu terytorialnego już na początku III RP, gdy wprowadzono samorządne gminy. Pozytywne doświadczenia związane z ich funkcjonowaniem dały podstawy do kontynuowania procesu decentralizacji, który miał miejsce pod koniec lat 90. w postaci reformy powiatowej i wojewódzkiej. Warto podkreślić, że Konstytucja RP – uchwalona 2 kwietnia 1997 r. – nie przesądzała kształtu i struktury samorządu terytorialnego w Polsce, ale dawała zielone światło reformom samorządowym. Mechanizmy decentralizacji oraz stosowanie zasady pomocniczości, o której jest mowa w preambule do ustawy zasadniczej, miały priorytetowe znaczenie dla zapewnienia stabilnego i efektywnego funkcjonowania wspólnot lokalnych i regionalnych.

Rezultatem zmian ustrojowych było rozpoczęcie przygotowań Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej. Pojawiła się potrzeba utworzenia podmiotów zdolnych do realizacji strategicznych zadań polityki regionalnej – dużych inwestycji infrastrukturalnych, podejmowania decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym czy określania kierunków rozwoju regionu. W sumie, było to kilkanaście lat niełatwych przygotowań, przede wszystkim pod względem prawnym i instytucjonalnym, ale także społecznym oraz mentalnym. Bezpośrednio po wejściu w życie reformy administracyjnej, nowe jednostki samorządu terytorialnego musiały wypracować efektywne struktury i procedury działania, w tym współpracy pomiędzy wszystkimi poziomami zarządzania. Założenia reformy oparte były o zasadę pomocniczości – zadania publiczne powinny być wykonywane możliwie najbliżej obywatela, na poziomie stosownym do natury danego zadania.

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Realizacja założenia o utworzeniu „dużych” województw, z władzą samorządową o silnym mandacie, po wejściu Polski do UE, stworzyła regionom m.in. możliwości partnerskiej współpracy międzynarodowej, pełnienia funkcji zarządczych w stosunku do regionalnych programów operacyjnych, a także skutecznego korzystania z innych instrumentów europejskiej polityki regionalnej. W polskich reformach znalazły odzwierciedlenie zasady Europejskich Kart: Samorządu Lokalnego oraz Samorządu Regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem zasady subsydiarności. Pod koniec XX wieku regiony zaczęły budować – rozwinięte w późniejszych latach – umiejętności efektywnego wykorzystywania posiadanego potencjału oraz realnego oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy swojego terytorium. Wzmocniony został proces budowania tożsamości regionalnej, tak ważny dla integracji społeczności wokół wspólnych celów.



Realizacja założenia o utworzeniu „dużych” województw, z władzą samorządową o silnym mandacie, po wejściu Polski do UE, stworzyła regionom m.in. możliwości partnerskiej współpracy międzynarodowej czy pełnienia funkcji zarządczych w stosunku do regionalnych programów operacyjnych.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. istotnym zadaniem samorządów wojewódzkich stało się zarządzanie funduszami europejskimi poprzez regionalne programy operacyjne. Pozwoliło to na bardziej skuteczne zarządzanie rozwojem i wdrażanie regionalnej polityki rozwoju, przy udziale i współpracy samorządów lokalnych. Dobrym przykładem takiej współpracy w perspektywie finansowej 2014-2020 mogą być instrumenty terytorialne, takie jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne czy realizowane w województwie mazowieckim Regionalne Inwestycje Terytorialne. Istotną rolę we wdrażaniu tych instrumentów odgrywały bowiem zarówno samorząd wojewódzki, zapewniając strategiczne, finansowe i organizacyjne ramy do współpracy, jak i samorzady lokalne, uzgadniające wspólne cele, opracowujące strategie i realizujące projekty. W przypadku Samorządu Województwa Mazowieckiego, coraz większe znaczenie zyskują również programy wsparcia realizowane ze środków własnych, na przykład „Mazowiecki instrument wsparcia zadań ważnych dla równomiernego rozwoju województwa mazowieckiego”, w ramach którego od 2019 roku ponad miliard złotych zostało przeznaczonych na wsparcie powiatów i gmin w realizacji setek projektów.

Tendencje recentralizacyjne – chęć osłabienia samorządu terytorialnego?

W ostatnich latach w Polsce mamy do czynienia z nasileniem się tendencji recentralizacyjnych i dążeniem do przejmowania uprawnień oraz kompetencji samorządu przez administrację centralną. Po 2015 r. koalicja rządząca, nieprzychylnie oceniająca procesy decentralizacyjne i wzmocnianie samorządowych władz lokalnych i regionalnych, za pomocą kolejnych zmian ustawowych, krok po kroku, odbudowuje scentralizowaną tzw. Polskę resortową, odbierając zadania jednostkom samorządu terytorialnego i przekazując je organom administracji rządowej lub podmiotom jej podległym. Wykorzystuje przy tym często przyśpieszoną ścieżkę legislacyjną i poselskie projekty ustaw, aby uniknąć obowiązku rzetelnego i pogłębionego procesu konsultacji i opiniowania, m.in. przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Skala wprowadzonych po 2015 r. zmian ustawowych, mających na celu ograniczenie kompetencji bądź odebranie zadań samorządom, jest niestety alarmująca. Wystarczy, by wymienić przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zarządzaniem ich finansami; przejęcie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” zarządzania istotnymi dla rolnictwa kwestiami, połączone z likwidacją wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych czy przesunięcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom wojewódzkim ośrodków doradztwa rolniczego.



Skala wprowadzonych po 2015 r. zmian ustawowych, mających na celu ograniczenie kompetencji bądź odebranie zadań samorządom, jest niestety alarmująca.

Niekorzystne zmiany i rozwiązania można zaobserwować także w sferze budżetowej. Na samorzady przerzuca się koszty w najbardziej newralgicznych sferach usług publicznych, do których należy np. edukacja czy ochrona zdrowia, nie zapewniając przy tym odpowiednich środków finansowych na realizację zadań, co ewidentnie stanowi naruszenie zasady subsydiarności. Liczne zmiany podatkowe, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich latach, często nieprzemysłane i wprowadzane bez systemowych rekompensat, przyniosły w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji finansowej wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, dla których jedynym wyjściem z trudnej sytuacji pozostaje zwiększanie lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedaż majątku. W strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego spada udział dochodów własnych i subwencji, rośnie zaś udział – pierwotnie najmniejszych – dotacji. Tym samym władza centralna próbuje ograniczać udział samorządów w podatkach na rzecz mechanizmu dotacyjnego. Bez wahania można stwierdzić, że jest to drugi, obok legislacyjnego, systemowy mechanizm centralizacji władzy w naszym kraju.



Liczne zmiany podatkowe, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich latach, często wprowadzane bez systemowych rekompensat, przyniosły w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji finansowej wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, dla których jedynym wyjściem z trudnej sytuacji pozostaje zwiększanie lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedaż majątku.

Istniejąca nierównowaga finansowa między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi ma dalekosiężne, negatywne skutki dla równoważenia rozwoju naszego kraju, co widać w zamierzeniach inwestycyjnych poszczególnych poziomów władzy publicznej. Z jednej strony, planowane i realizowane są olbrzymie inwestycje centralne. Część z nich to inwestycje wątpliwe, słabo przygotowane, niektóre realizowane są mimo oporu lokalnej społeczności. Z drugiej strony, ze względów finansowych, dramatycznie kurczą się możliwości realizacji inwestycji na poziomie lokalnym. Obecnie nawet największe miasta mają problemy z finansowaniem bardzo potrzebnych projektów związanych z transportem publicznym. Na lepsze czasy czekają, np. inwestycje tramwajowe, ponieważ brakuje pieniędzy nawet na wkład własny. Mniejsze ośrodki, jednak bardzo ważne w skali regionalnej, np. Płock czy Radom, tym bardziej boją się podejmować takich projektów inwestycyjnych. Samorzady wszystkich poziomów nie mają wystarczających środków na realizację niezbędnych inwestycji – remontów i modernizacji istniejących dróg, poprawy bezpieczeństwa, budowy chodników i ścieżek rowerowych. Wyczekiwane projekty obwodnic mniejszych miejscowości czy nowych przebiegów dróg są odkładane w czasie.

Kryzys finansów samorządowych, będący efektem działań centralistycznych, uniemożliwi realizację celu, który powinien być wspólny dla władzy centralnej i samorządów – poprawy jakości życia mieszkańców. Programy transferów społecznych, jakkolwiek bardzo potrzebne, nie zastąpią inwestycji w innych obszarach, takich jak ochrona zdrowia, transport czy edukacja. Żeby ludziom żyło się lepiej, potrzebne są nowoczesne drogi, szpitale, szkoły, wygodniejszy transport publiczny – w tych obszarach rola samorządów jest kluczowa.



Wytworzona nierównowaga finansowa między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi ma dalekosiężne, negatywne skutki dla równoważenia rozwoju naszego kraju.

Decentralizacja zadań publicznych w obliczu nowych wyzwań rozwojowych

W obliczu aktualnych wyzwań, takich jak pandemia koronawirusa COVID-19 i jej skutki czy konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, można z całą stanowczością stwierdzić, że samorzady zdały niełatwy egzamin z szybkiego reagowania na pojawiające się niespodziewanie kryzysy. To często samorzady, będące bliżej obywateli i lepiej znające ich problemy oraz potrzeby wynikające z lokalnej specyfiki, potrafiły efektywnie nieść pomoc tam, gdzie nie zdążyła jeszcze przez długi czas zorganizować jej administracja centralna. Nie można nie wspomnieć o spontanicznej reakcji społeczności lokalnych, przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych, które wspólnie z samorządami zapewniały wsparcie dla najbardziej potrzebujących w tym trudnym czasie.

”

To często samorzady, będące bliżej obywateli i lepiej znające ich problemy oraz potrzeby wynikające z lokalnej specyfiki, potrafiły efektywnie nieść pomoc tam, gdzie nie zdążyła jeszcze przez długi czas zorganizować jej administracja centralna.

Powyższa obserwacja i nasze doświadczenia wskazują, że w dyskursie publicznym należy, o wiele silniej niż dotychczas, przeciwstawić się obecnym tendencjom recentralizacyjnym, jak również pogłębić debatę dotyczącą potrzeby dalszej decentralizacji zadań i kompetencji władz publicznych w Polsce. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście coraz większej liczby nowych wyzwań rozwojowych, które w odmienny sposób będą dotykać poszczególne terytoria kraju i regionów, jak np. zmiany klimatyczne czy transformacja energetyczna. W tym miejscu chciałbym podkreślić kluczową rolę samorządów wojewódzkich w efektywnej dystrybucji środków unijnych, które swoje doświadczenia mogłyby przenieść także na zarządzanie pulą funduszy z Krajowego Planu Odbudowy, na uruchomienie którego wciąż czekamy. Nie można również ignorować podnoszonego od lat problemu, jakim jest zbyt słabe umocowanie ustawowe opracowywanego na poziomie wojewódzkim planu zagospodarowania przestrzennego, co przekłada się na chaos przestrzenny i brak koordynacji polityki przestrzennej na obszarze całego regionu. Samorzady mają także wiele do powiedzenia w kwestiach związanych z sektorem ochrony zdrowia, ponieważ od lat wspierają z własnych środków szpitale wojewódzkie i powiatowe. Zamiast dotacji z poziomu centralnego, których mechanizm dystrybucji nie jest często do końca transparentny, samorzady powinny otrzymywać subwencje pozwalające na pokrycie rzeczywistych kosztów delegowanych im zadań, tak aby móc efektywnie zarządzać własnymi dochodami i przeznaczać je na cele rozwojowe. Tylko silne samorzady, posiadające odpowiednie kompetencje i środki finansowe, będą w stanie efektywnie zmierzyć się z niespodziewanymi wyzwaniami rozwojowymi.

”

Należy pogłębić debatę dotyczącą potrzeby dalszej decentralizacji zadań i kompetencji władz publicznych w Polsce, gdyż jest to istotne w kontekście coraz większej liczby nowych wyzwań rozwojowych, które w odmienny sposób będą dotykać poszczególne terytoria kraju i regionów, jak np. zmiany klimatyczne czy transformacja energetyczna.

Polska w latach 90. XX w. weszła na trudną, ale – jak widzimy dzisiaj – bardzo owocną ścieżkę zmiany kierunku rozwojowego z gospodarki centralnie sterowanej i ustroju socjalistycznego do nowoczesnego, demokratycznego państwa prawa, będącego częścią wspólnoty europejskiej, którego podstawą jest m.in. decentralizacja władzy publicznej, subsydiarność i samorządność. Mając na uwadze wpływ tej

reformy na rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz samorządności w Polsce, nie można pozwolić na zaprzepaszczenie blisko trzydziestoletniej pracy wszystkich osób biorących udział w jej realizacji, a nawet – w obliczu postępującego zagrożenia centralizacją – należy sięgać do argumentów, wartości i ideałów, które przyświecały nam na początku tej drogi.

O autorze

Adam Struzik – lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Wieloletni członek Komitetu Regionów i jego prezydium. Animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej. Inicjator projektów i programów związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, e-rozwojem, bezpieczeństwem. Angażuje się w sprawy regionu, jego zrównoważony oraz dynamiczny, wieloaspektowy rozwój, dba o efektywną strategię prorozwojową oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego. Promuje ideę samorządności, stawia na współpracę, kształtując społeczną kreatywność oraz lokalne partnerstwo w myśl zasady rzetelne informowanie – otwarte słuchanie. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Za swoją działalność wyróżniony wieloma odznaczeniami. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem w ogólnopolskim plebiscyście organizowanym przez serwis PortalSamorzadowy.pl. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

