

17 stycznia 2008



Samorząd na krawędzi

Polski samorząd dotarł do krawędzi, poza którą jest już tylko chaos. Przez wiele lat samorządom lokalnym przekazywano kolejne zadania, ale bez finansowego wsparcia. Samorzady jakoś sobie radziły. Ale obecnie sytuacja stała się groźna. Pieniądzy jest po prostu za mało – powiedział w wywiadzie dla “Gazety Prawnej” profesor Michał Kulesza.

Polski samorząd dotarł do krawędzi, poza którą jest już tylko chaos. Przez wiele lat samorządom lokalnym przekazywano kolejne zadania, ale bez finansowego wsparcia. Samorzady jakoś sobie radziły. Ale obecnie sytuacja stała się groźna. Pieniądzy jest po prostu za mało – powiedział w wywiadzie dla “Gazety Prawnej” profesor Michał Kulesza.

Oto tekst rozmowy przeprowadzonej przez red. Aleksandrę Tarkę:

■ Panie profesorze, czy jest pan zadowolony z rezultatów reformy administracji przeprowadzonej w latach ubiegłych?

- Generalnie tak, choć oczywiście dostrzegam rzeczy, które mnie nie cieszą. Jestem zdecydowanie zadowolony z tego, co zostało zrobione na płaszczyźnie ustrojowej. Wydaje mi się, że obecny ustrój administracyjny państwa co do zasady sprawdził się w praktyce. I od strony organizacyjnej, i terytorialnej. W tym zakresie nie trzeba nic zmieniać, szczególnie jeśli chodzi o mapę. Podział terytorialny kraju sprawdził się, zaś wielką zaletą tego systemu jest jego stabilność. To jest bardzo ważne, bowiem stabilność terytorialnej podstawy zarządzania publicznego stanowi fundament decentralizacji i demokracji lokalnej. Ludzie muszą mieć poczucie pewności, że są u siebie, że warto się angażować w sprawy publiczne. Oczywiście nie wszędzie dzieje się dobrze, są też takie miejsca w Polsce, gdzie tak nie jest.

■ Dlaczego tak się dzieje?

- Po pierwsze, to czysta statystyka. Jest jakaś średnia i uważam, że ta średnia nie jest zła. Po wtóre, jednak są w Polsce wcale nierzadko samorzady lokalne, które nie przyjęły za swoją podstawowej zasady systemu zdecentralizowanego – zasady pomocniczości (państwa pomocniczego). Zasada pomocniczości traktowana jest najczęściej w kategoriach przekazywania zadań – z rządu do samorządu; tego się domagamy i słusznie. Ale przecież

zasada państwa pomocniczego nie odnosi się tylko do państwa. Ma ona zastosowanie także do samorządu. Mówiąc najprościej, także samorząd nie powinien zatrzymywać zadań, ale jak najwięcej z nich winien przekazywać do wykonania instytucjom obywatelskim, organizacjom pozarządowymi, lokalnemu biznesowi. Samorządy też muszą być pomocnicze w stosunku do lokalnej aktywności społecznej i gospodarczej, nie powinny jej blokować, lecz odwrotnie, winny uruchamiać mechanizmy rynkowe, przekazując rynkowi do obsługi zadania publiczne z różnych dziedzin. Oczywiście będą to tzw. rynki regulowane, bowiem prywatyzacja dotyczy wykonania zadania, ale nie zwalnia gminy czy powiatu z odpowiedzialności przed mieszkańcami. Tam, gdzie tego nie ma, oznacza, że system nie zadziałał dobrze...

■ Jeżeli reforma administracji w Polsce generalnie okazała się sukcesem, to jaki jest powód wprowadzania kolejnych zmian?

- Podstawowa rzecz, której nie udało się zrobić w polskim samorządzie od roku 1990, to ustalenie i wprowadzenie standardów wykonania zadań publicznych. I jestem głęboko przekonany, że brak tych standardów w odniesieniu do większości zadań nie jest przypadkiem, bowiem dopiero standardy pokazują, jakie muszą być prawdziwe nakłady związane z wykonaniem poszczególnych zadań publicznych. Jak nie ma standardów szkolnych, to nie wiadomo, ile pieniędzy potrzeba na nauczycieli, jak nie ma standardów porządku publicznego, to nie wiadomo, ilu musi być policjantów na 10 tysięcy mieszkańców itd. Stosuje się metodę dotacji opartą na historycznych przesłankach, co nie ma żadnego związku z rzeczywistością. Brak standardów pozwalał na nieadekwatne do zadań ustalenie zasilania samorządu, pieniędzy zawsze było mniej niż potrzeba. Dziś można powiedzieć, że polski samorząd dotarł do krawędzi, poza którą jest już tylko chaos. Przez wiele lat przekazywaniu kolejnych zadań samorządom lokalnym towarzyszyło przekonanie, że sobie z nimi finansowo poradzą. Poradzą sobie, bo samorządy są oszczędne. I tak było, samorządy dawały sobie radę, tylko nie do końca. Obecnie sytuacja jest groźna.

■ Groźna? Co pan profesor ma na myśli?

- Są miasta, w których np. niedofinansowanie oświaty w skali dekady przybiera wielkość całorocznego budżetu. To są nieprawdopodobne pieniądze, które miasto musi dołożyć. Oczywiście tych pieniędzy na oświatę nie może zabraknąć, bo chodzi o przyszłość naszych dzieci. Ale skoro nie brakuje ich na oświatę, to brakuje ich na drogi, kanalizację czy policję. Albo na rozwój. Wszystko dlatego, że nie ma standardów oświatowych, których domagają się nauczyciele i gminy. Ten przykład można dalej omawiać. Oto, gdy rząd przyznaje nauczycielom podwyżki, to wypłacić musi je gmina, która nie dostaje tylu pieniędzy, ile trzeba na ten cel. Więc komu dać podwyżkę - wszystkim nauczycielom, tyle że mniej, czy też jakiejś grupie? Przecież każdy ma prawo do otrzymania podwyżki. Dotyczy to oświaty,

ochrony zdrowia, dróg, także takich zadań, jak bezpieczeństwo publiczne i porządek, a więc policja, straż pożarna. Tam, gdzie nie ma standardów, pieniędzy jest za mało; chyba że utrzymywane są mechanizmy dotacyjne. To z kolei dewastuje zarządzanie finansowe w skali lokalnej (powiatu czy gminy), bo budżet staje się zbiorem dotacji celowych. Gdyby wprowadzono standardy, za nimi szłyby pieniądze, i wtedy przygotowanie budżetu można by oceniać według kryterium legalności - zgodności ze standardami.

■ Czyli można powiedzieć, że jednym z głównych celów kolejnego etapu reformy będzie właśnie wprowadzenie tych standardów?

- Jak tego nie nazywam reformą. Mówię nie o kolejnej reformie, ale o dokończeniu decentralizacji. Reforma strukturalna została już przeprowadzona, nie będzie wielkich reorganizacji. Poza tym moim zdaniem większość z nas ma już dość reform. Jak mówi się reforma, pojawia się obawa przed kolejną destabilizacją. Tymczasem celem podejmowanych dzisiaj działań ma być zwiększanie potencjału samorządów. A wprowadzenie standardów wykonywania zadań publicznych to podstawowy postulat samorządów, które chcą, żeby rząd zaczął je traktować poważnie, bo wykonują bardzo poważne zadania.

■ Czy to jedyna rzecz, która nie pozwala samorządom dobrze funkcjonować i którą trzeba się szybko zająć?

- Myślę, że podstawowa. Ale jest przecież mnóstwo innych postulatów - mniejszych i większych. Muszę tu z całą stanowczością powiedzieć, że w tej sferze mamy do czynienia z drastycznym, sześcioletnim zaniedbaniem kolejnych rządów, które nie podjęły niezbędnych, stosownych działań po tym, jak reforma strukturalna stała się faktem i należało wprowadzać zmiany systemowe, np. w sferze finansów publicznych i nowe mechanizmy zarządzania w różnych dziedzinach. Po tym jak okazało się, że wszystko się udało, nie podjęto kolejnych kroków, które pozwoliłyby uruchomić i wykorzystać potencjał organizacyjny samorządu. Samorząd mógł być lokomotywą polskiego sukcesu, a sprowadzono go do roli petenta, który wyciąga rękę do rządu po pieniądze, bo inaczej nie jest w stanie zrealizować powierzonych mu zadań.

■ Czy obecny rząd zdaje sobie sprawę z tych zaniedbań? Czy postulaty samorządowców są mu znane?

- W tygodniu przedświątecznym odbyło się spotkanie premiera Grzegorza Schetyny z przedstawicielami wszystkich ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego. Zostały określone podstawowe zasady współpracy i premier wyraźnie powiedział, że przyjęta przez te organizacje Deklaracja w sprawie decentralizacji państwa, adresowana do rządu, będzie

podstawą prac w tym zakresie. Zapewne nie oznacza to, że zostanie ona zrealizowana w 100 procentach. Jednak postulaty samorządowców mają stać się podstawą prac i dyskusji. Prace nad zmianami będą więc wypadkową postulatów samorządów z jednej strony i celami, jakie stawia przed sobą rząd, z drugiej. A głównym celem rządu w tym zakresie musi być dokończenie reformy decentralizacyjnej, bowiem bez tego po prostu nie sposób będzie utrzymać dynamiki rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego Polski. Sam rząd nie da rady, musi znaleźć sprzymierzeńców - w samorządzie, w biznesie, w organizacjach trzeciego sektora. To dziś wiedzą już wszyscy.

Źródło: "Gazeta Prawna"