PIOTR BURY

# O NIEKTÓRYCH MITACH W PODEJŚCIU DO SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ I O ROZDZIALE DOTACJI CENTRALNYCH DLA GMIN

1. Część wstępną tego opracowania poświęcam temu, co określam jako nie zawsze uzasadnione, a rozpowszechnione i utrwalane w naszej świadomości – m.in. za pomocą środków masowego przekazu, często z powołaniem się na rozwiązania zagraniczne – oczekiwania na zbawcze efekty przygotowywanych przemian w funkcjonowaniu władz lokalnych i ich gospodarki. Wiąże się to ze swoistym mitologizowaniem samorządności lokalnej. Mitów w powyższym sensie jest wiele, chciałbym się tutaj zająć kilkoma, o istotnym, moim zdaniem, znaczeniu.

W wypowiedziach niektórych członków naszego rządu i parlamentu, podchwytywanych przez środki masowego przekazu, samorząd terytorialny jawi się jako coś, co gdy tylko powstanie, natychmiast rozwiąże wszelkie problemy społeczne i gospodarcze gmin, a zwłaszcza kłopoty mieszkaniowe, trudną sytuację kultury, stosunek władzy do obywatela itd., itp. Znacznie rzadziej pojawiał się ostrożniejszy ton, że powstanie systemu samorządowego stanie się szansą poprawy sytuacji, a niemal wcale nie wspominano o mogących pojawić się równocześnie pewnych zjawiskach niepożądanych (jednemu z moich kolegów, podczas szkolenia przyszłych radnych, organizatorzy wręcz zwrócili uwagę, że ma mówić o blaskach, nie o cieniach władzy samorządowej). Tymczasem samorządy już istnieją, a poprawy trudno się dopatrzeć. Sytuacja w urzędach lokalnych wskazuje często raczej na pogorszenie obsługi petentów. Odnosi się wrażenie, że główną troską niektórych rad stało się obsadzanie stanowisk.

Przedstawiony mit wiąże się z innym lansowanym przez środki masowego przekazu, iż w Polsce wszyscy chcieli samorządu lokalnego, co rozwiało jednak ogłoszenie udziału społeczeństwa w majowych wyborach.

Rozpowszechniony mit o nieograniczoności kompetencji (raczej uprawnień) samorządu lokalnego znalazł podatny grunt w naszej świadomości, doprowadzając zresztą do rozczarowania w wyniku konfrontacji przedwyborczych obietnic z zastaną rzeczywistością. Tymczasem samorząd nie może oznaczać pełnej władzy, musi on działać w ramach określonej struktury państwa. W związku z tym jego kompetencje, a więc nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, wraz z odpowiedzialnością za ich wykonanie, muszą mieścić się u ustalonej hierarchii. Wiąże się z tym ściśle zakres samodzielności finansowej.

Przyzwyczajani przez lata do niedemokratycznego systemu władzy terenowej, wykształciliśmy sobie dosyć mityczne wyobrażenie o demokracjach zachodnich. Posłużę się tu przykładem Anglii i Walii. Sposób zgłaszania kandydatów do rad jest tam bardziej liberalny niż u nas; do rady parafii lub gminy wystarczą tylko dwie osoby popierające. Zgodnie z zasadą „first past the post" wygrywają kandydaci z największą liczbą głosów. System wyborczy jest więc z jednej strony sprawiedliwy, bo uwzględnia wolę większości, z drugiej jednak strony jest stosunkowo „szczelny" dla słabszych partii i ugrupowań. Dodatkowo sprzyja temu – słuszny z punktu widzenia ciągłości pracy rad – stosowany często system wyborów uzupełniających, w wyniku których corocznej wymianie podlega 1/3 rady. W efekcie tego na samorządnej scenie występują przedstawiciele najsilniejszych partii, najczęściej z przewagą jednej z nich. Obowiązywanie dyscypliny partyjnej powoduje, że sesje rad sprawiają wrażenie przedstawień o znanym, wcześniej ustalonym (a w każdym razie możliwym do przewidzenia) scenariuszu. Jako komentarz można przytoczyć wypowiedź brytyjskiego specjalisty od samorządów lokalnych J. Stewarta, który wyraził się mniej więcej tak: „Dziwić się należy, że Polacy, w poszukiwaniu własnego modelu samorządu, zwrócili uwagę na brytyjski system władz lokalnych".

Samorządność w państwach zachodnich ogranicza się przy tym do spraw rzeczywiście lokalnych, dla nas często wręcz groteskowych, jak zezwolenie na wycięcie drzewa czy zainstalowanie anteny satelitarnej, menu w stołówkach szkolnych itp. Nigdzie też władze lokalne nie są niezależne finansowo, a bardzo często stopień ich uzależnienia od dotacji centralnych jest bardzo wysoki. Niemniej jednak obywatele Wielkiej Brytanii, Holandii czy innego państwa zachodniego poczuliby się z pewnością obrażeni, gdybyśmy próbowali im udowodnić, że nie mają u siebie samorządów lokalnych.

Wiąże się to z kolejnym mitem o prostocie prawodawstwa obcego. W środkach masowego przekazu spotkać można opinie wychwalające np. angielskie ustawy, zwłaszcza ich zwięzłość i czytelność. Faktem jest, że Brytyjczycy do dziś nie dorobili się nawet pisanej konstytucji swego państwa, ale też ich ustawy są – przynajmniej w porównaniu z naszymi – obszerne i drobiazgowe. Przykładowo nowa ustawa o gospodarce mieszkaniowej i władzach lokalnych liczy 180 stron, a wraz z załącznikami aż 300 stron. Do tego każdy z właściwych ministrów dokłada swoje przepisy. Anglicy twierdzą, że właśnie na skutek obszerności i złożoności ich prawa studia prawnicze muszą tam trwać aż 6 lat.

2. Przechodząc do bardziej szczegółowych kwestii systemu finansowego gmin, skoncentruję uwagę na rozdziale dotacji dla gmin, stanowiących węzłowy problem ich usamodzielnienia finansowego. Tematyka ta była przedmiotem badań prowadzonych od 1981 r. w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. J. Regulskiego na temat przyszłych samorządów lokalnych. Przeprowadzono m.in. analizę finansów lokalnych w kilku rozwiniętych krajach europejskich, wybierając do dalszych szczegółowszych badań Holandię i Danię, różniące się wyraźnie rozwiązaniami dotyczącymi całego systemu finansowania gmin, w tym także sposobu rozdzielania dotacji.

Gminy holenderskie charakteryzują się m.in. podziałem budżetu gminy na część bieżącą i inwestycyjną, o odrębnych dochodach. Część bieżąca budżetu jest w zna-

cznym stopniu uzależniona od wpływu środków centralnych. Wydatki bieżące w ponad 90% są pokrywane przez różnego rodzaju dotacje, mające w połowie charakter ogólny. Są one przyznawane na podstawie dość skomplikowanego zestawu kryteriów.

W gminach duńskich środki na inwestycje i wydatki bieżące są połączone, a ich stopień uzależnienia od dotacji centralnych jest znacznie niższy (ok. 30%). Głównym źródłem wpływów jest lokalny podatek dochodowy. Dotacje wyrównawcze, których rola systematycznie rosła kosztem dotacji celowych, składały się z dwóch części: pierwsza miała zniwelować różnice w tzw. zdolności podatkowej (część środków pochodziła z gmin dogatszych), a druga – zapewnić zbliżony poziom usług świadczonych przez gminy. Rozdział tej ostatniej oparty był na jasnych kryteriach, w większości demograficznych.

Z przeprowadzonych badań wyprowadzono następujące wnioski dotyczące rozdziału dotacji między gminy w Polsce:

1) W zobiektywizowanych systemach rozdziału dotacji nie chodzi o „sprawiedliwy" rozdział środków, ale o rozdzielanie ich na podstawie prostych, zrozumiałych kryteriów, na które władza lokalna – przynajmniej w krótkim okresie – nie może mieć znaczącego wpływu.

2) Zbiór zmiennych niezależnych (charakterystyk wojewódzkich) został w przedstawionych wyżej badaniach dobrany intuicyjnie. Niewątpliwie wysokie wartości współczynników korelacji są w pewnym stopniu wynikiem stosowania norm budżetowych w planowaniu wydatków. Szerokie zastosowanie norm wydatków budżetowych wynika z dążenia do równomiernego rozdziału środków na najpilniejsze potrzeby. Uznając to za zasadniczy cel dotowania gmin, mający zachować ważność w przyszłości, trzeba mu przyznać istotną rolę w konstruowaniu przyszłego systemu rozdziału dotacji. Sprzyjałoby to jednak utwierdzeniu dotychczasowego stanu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gmin, czego nie można uznać za właściwe.

3) W wypowiedziach – nielicznych zresztą – na temat przyszłego systemu rozdziału dotacji między gminy, zrywającym z systemem dotychczasowym, powinno się wyraźnie sformułować cel, jakiemu system ten ma służyć, a zwłaszcza: czy wyrównywaniu poziomu rozwoju czy stymulacji rozwoju gmin? Osiągnięcie każdego z tych celów wymagałoby odmiennych rozwiązań.

4) Przydatne jest korzystanie z doświadczeń innych państw, zdając sobie jednak sprawę z tego, że odmienność warunków zawsze obarczona jest pewnym błędem nieprzystosowanych do nowych warunków rozwiązań systemowych, dotyczących zwłaszcza zastosowanych kryteriów, ich wagi itp. Warunkiem adaptacji obcych rozwiązań dotyczących rozdziału dotacji powinno być najpierw stwierdzenie podobieństwa i różnic celów, a następnie rozpoznanie ich przyczyn.

Szkoda, że – o ile mi wiadomo – wykonane przez nas opracowania nie zostały wykorzystane w trakcie prac podejmowanych w tym zakresie w resorcie finansów.