

Decentralizacja i silne państwo

Diagnoza

1. Polacy chcą silnego państwa, które zapewni nam bezpieczeństwo na arenie międzynarodowej w niepewnych czasach transformacji ładu międzynarodowego.
2. Silny rząd, silny samorząd i silny obywatel – to trzy filary takiego państwa. Jego atrybutem jest też sprawność. W ostatnich 30 latach działalność trzeciego sektora – tzw. NGOs – skupiona była na budowaniu demokracji lokalnych poprzez uświadamianie Polakom ich praw obywatelskich, szczególnie praw wyborczych. Współczesne wyzwania stojące przed dojrzałymi demokracjami wymagają postawienia obywatela w centrum. Pomóc w tym może profesjonalizacja kompetencji obywatelskich oraz wykorzystanie narzędzi bazujących na nowych technologiach.
3. Decentralizacja to narzędzie sprawności państwa, wzmacnia władztwo w kwestiach kluczowych. Czyni państwo unitarne bardziej sprawnym pod warunkiem, że: zapewniona jest kontrola zgodności działań jednostek samorządu terytorialnego (JST) z prawem, decentralizacja ma charakter symetryczny (wszystkie JST danego szczebla mają te same kompetencje), istnieją warunki do rozwoju ogólnopolskich standardów tam, gdzie są one potrzebne. Podział terytorialny i struktura publicznej administracji terenowej rządowej i samorządowej są funkcją zadań państwa. Należy rozważyć uproszczenie struktury i podziału kompetencji JST.
4. Władza centralna, samorząd i obywatele wspólnie tworzą państwo. Przecistawianie sobie władzy centralnej i samorządu osłabia państwo. Każda z tych władz powinna być rozliczalna i poddana kontroli zabezpieczającej przed powstawaniem patologii. Samorząd powinien działać zgodnie z polską racją stanu.
5. Reformy samorządowe przeprowadzone przez rządy centroprawicowe i prawicowe w latach 1990 i 1998 przetrwały próbę czasu. Władze samorządowe nieprzerwanie cieszą się wyraźnie większym zaufaniem społecznym niż centralne. Zaufanie do władz samorządowych wykazuje w ostatnim dwudziestoleciu generalnie trend wzrostowy.



6. Konstytucja RP z 1997 roku przewiduje model głęboko zdecentralizowanego państwa unitarnego. Preambuła mówi o zasadzie “pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. W kluczowym, w praktyce zmienialnym tylko w referendum, rozdziale I, art. 15 stanowi wprost, że: “ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Art. 87 wskazuje na akty prawa miejscowego, obowiązujące na określonym obszarze, jako na źródła prawa. Art. 163 przewiduje domniemanie kompetencji JST do wykonywania zadań publicznych; “samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

7. Samorząd wojewódzki zdał egzamin negocjując i realizując regionalne programy operacyjne (polityka spójności UE) i jest gotów, by wziąć większą odpowiedzialność za regionalną politykę rozwoju.

8. Mimo ogólnie pozytywnych doświadczeń z samorządnością, praktyka ustrojowa ostatnich dekad boryka się z dwoma, wzajemnie powiązanymi problemami:

a/ Mimo wspomnianego konstytucyjnego domniemania kompetencji JST do wykonywania zadań publicznych, nie wprowadzono ustrojowego mechanizmu zapobiegającego recentralizacji zadań publicznych (odbieraniu wcześniej przyznanych

kompetencji), przekazywaniu zadań bez odpowiednich środków, a także arbitralnemu zmniejszaniu bazy dochodów własnych JST, np. zmiany w stawkach PIT.

b/ Nie udało się stworzyć skutecznych mechanizmów kontroli i równoważenia władz w ramach JST. Poważne nadużycia, np. związane z reprivatyzacją, czy mało przejrzyste procesy tworzenia aktów prawa miejscowego wymagają pilnych reform. W braku takich reform bardzo trudno jest obronić JST przed recentralizacyjnymi zakusami władzy centralnej – każda samorządowa afera czy przypadek niegospodarności daje politykom centralnym argument za koniecznością ograniczenia samorządności.

9. Silne państwo polskie, państwo unitarne i mądrze zdecentralizowane, ma strukturę dynamiczną. Sprawne państwo to takie, które umie skupić się na strategicznych priorytetach, które powinny być realizowane centralnie. Dla sprawnego państwa ważne jest, by w sprawach, które tego wymagają (np. kryzys hydrologiczny), rząd i samorząd współpracowały, a nie działały przeciwko sobie.

Rekomendacje

10. W związku z tym kluczowa jest systemowa reforma okołokonstytucyjnych ustaw samorządowych w zakresie: (1) uporządkowania i wzmocnienia mechanizmów kontroli władz samorządowych, (2) wzmocnienia współpracy pomiędzy samorządami.

Kluczowe jest, by wzmacniać nie tyle kontrolę represyjną (już dziś mocno rozbudowaną), ale przede wszystkim kontrolę demokratyczną – opartą o podział i równowagę władzy, jak i o bezpośrednią kontrolę obywatelską. Postawienie obywatela w centrum wymaga również reformy sądownictwa administracyjnego.

11. Jeśli chodzi o podział i równowagę władzy, to narzędziami do wykorzystania jest przede wszystkim sprawdzone międzynarodowo rządzenie wielopoziomowe (ang. multilevel governance), czyli tworzenie instytucjonalnych łączników między różnymi poziomami samorządu. Do rozważenia jest np. wzmocnienie roli ogólnopolskich stowarzyszeń JST w tworzeniu standardów i sprawowaniu nadzoru partnerskiego (ang. peer review). Przykładem instytucji wykorzystującej te mechanizmy może być Komisja Wspólna Rządu i Samorządu (KWRiS), której rangę należy podnieść i wzmocnić lub Kolegium Województw. Do praktyki zarządzania państwem należy włączyć samorządową inicjatywę ustawodawczą oraz opiniowanie budżetu państwa przez samorząd.

12. Jeśli chodzi o nadzór obywatelski można rozważyć upowszechnienie wykorzystania nowoczesnych narzędzi e-demokracji: e-referendów, dialogu obywatelskiego, e-sesji rad gmin, powiatów oraz sejmików oraz możliwości oceny przepisów prawa miejscowego i jakości usług publicznych. Także media lokalne i regionalne wymagają zdecydowanego wzmocnienia. Powinny być one finansowane niezależnie od lokalnych władz, ale w sposób, który uniemożliwia ich upartyjnienie przez władze centralne. Do rozważenia jest tu np. mechanizm 1% podatku na media lokalne, który przekazywaliby obywatele.

13. Wzmocnione narzędzia kontroli demokratycznej, w połączeniu z uporządkowaniem i usprawnieniem obecnych środków nadzoru centralnego, mogłyby stanowić podstawę nowego Kodeksu Samorządowego, uchwalonego w miejsce obecnych, rozproszonych ustaw samorządowych. Powinien on zawierać formułę mądrej decentralizacji rozróżniającej decyzje sieciowe i liniowe centrali od decyzji obszarowych i sąsiedzkich oddanych wspólnotom lokalnym.

14. Wzmocnienie mechanizmów kontroli nad władzami samorządowymi dałoby argument, by rozwiązać problem powtarzającej się recentralizacji zadań publicznych, a rozwój i instytucjonalizacja dialogu z reprezentacją samorządów (KWRiS) umożliwi mądrą decentralizację w określonych obszarach polityki publicznej.

Warszawa, 18 września 2019 r.

Artur Bartoszewicz, Władysław T. Bartoszewski, Czesław Bielecki, Antoni Dudek, Tomasz Grosse, Wacław Holewiński, Krzysztof Janik, Antoni Kamiński, Stefan Kawalec, Jacek Klocek, Tomasz Krawczyk, Bartosz Marczuk, Jan Parys, Dawid Walendowski, Anna Wojciuk.