

Jerzy Regulski

**KILKA UWAG I REFLEKSJI NA TLE RAPORTU:
„NARASTAJĄCE DYSFUNKCJE. ZASADNICZE DYLEMATY, KONIECZNE DZIAŁANIA”.**



- Historia i jej mechanizmy
- Miejsce samorządności w ustroju państwa
- Organizacja terytorialna państwa
- Metropolie
- Powiaty
- Wójt – rada
- Władze lokalne a obywatele
- Finanse lokalne
- O czym wyżej nie napisałem
- Co robić?

Luty 2013

Wstęp

Raport „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania” zmusza do przemyśleń i refleksji. Samorządność odegrała w Polsce ogromną rolę. Dzięki decentralizacji państwa, dzięki inicjatywom tysięcy ludzi i ich zaangażowaniu w sprawy dobra wspólnego, Polska rozwijała się szybciej i w istotny sposób podniesione zostały warunki życia. Ale każdy system wymaga okresowych ocen i analiz. I nastał najwyższy czas, aby tego dokonać właśnie w odniesieniu do naszego ustroju samorządowego. O tych potrzebach sygnalizowano już wiele razy¹. Jednak bezwładność systemu, opory różnych ośrodków i wreszcie brak akceptowanego modelu państwa, do którego chcemy dążyć, powodowały odsuwanie rzetelnej analizy i niezbędnych korekt.

Raport jest bardzo cennym opracowaniem. Przedstawia bardzo szeroki wachlarz problemów, pozwalając na głęboką refleksję i poszukiwanie rozwiązań kompleksowych, a nie tylko na łatanie fragmentów, co często prowadzi do psucia całości. Sprawa jest kluczowa dla Kraju i dalszego jego rozwoju. I dlatego chciałbym zabrać głos w sprawach poruszonych w Raporcie, który mnie do tego sprowokował. Jednak to, co tu napisałem nie jest oceną Raportu i jego propozycji. Jest to raczej zbiór pewnych refleksji, jakie mi się nasunęły po jego przeczytaniu i odświeżyły różne myśli i wydarzenia z przeszłości. Dlatego szerzej omawiam tylko niektóre jego wątki, które wydały mi się najważniejsze.

Przewodnie myśli zawarte w Raporcie dotyczące zwiększenia swobody władz lokalnych i zwiększenia udziału mieszkańców w lokalnym życiu publicznym, zasługują na pełne poparcie. Ale najtrudniejszą sprawą jest znalezienie właściwych sposobów na realizację tych generalnych celów. Nie ze wszystkimi propozycjami mogę się zgodzić. Ale jeszcze trudniejsze jest określenie konkretnych narzędzi. Zbyt często ucieka się w takich sytuacjach do tworzenia nowych ustaw i przepisów. Jest to droga do nikąd. Nie można, bowiem zwiększać praw społeczności lokalnych przez tworzenie nowych regulacji. Jedyna droga musi polegać na ich likwidacji. Określanie ustawowo, co gminom wolno oznacza, że jednocześnie określa się, czego im nie wolno. Praktyka wskazuje bowiem, że wszystkie indykatywne, otwarte wykazy kompetencyjne, w praktyce orzecznictwa stają się wykazami zamkniętymi.

Dlatego najważniejszym pytaniem staje się znalezienie właściwych sposobów realizacji celów, a nie ich formułowania. Bo w gruncie rzeczy bolączki obecnego systemu są znane. Brakuje tylko koncepcji jak je usunąć. Ale ich usuwanie nie może abstrahować od szeregu istniejących ograniczeń. Trzeba być realistami i projektować ustrój dla społeczeństwa polskiego takiego, jakim ono jest, a nie takiego, jakiego byśmy chcieli.

Obecnie dysfunkcje w działalności władz lokalnych i regionalnych osiągnęły stopień poważnego zagrożenia. Jest to oczywisty skutek poważnych zaniedbań ze strony kolejnych rządów i sił politycznych. Dlatego Raport, o którym mówimy jest bardzo cenny i powinien stać się podstawą do szerokiej debaty.

¹ Jako przykład można tu wymienić raporty Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej opracowane w latach 2002, 2003, 2007.

Historia i jej mechanizmy.

Tytuł raportu „Narastające dysfunkcje” trafnie identyfikuje problem, z jakim mamy do czynienia. Miasto, gmina czy region stanowią złożone systemy, obejmujące społeczeństwo, gospodarkę, administrację, tereny i całe środowisko naturalne. W takich złożonych systemach zachodzą bardzo skomplikowane wzajemne relacje pomiędzy różnymi jego elementami. Rozwój i zmiany następują w wyniku równoczesnego działania wielu podmiotów, a także wielu niezależnych od nich czynników. Wszystkie one powodują występowanie sprzeczności. Są to sprzeczności między interesami poszczególnych grup, sprzeczności pomiędzy oczekiwaniami a rzeczywistością, sprzeczności pomiędzy zamierzeniami a efektami pracy, sprzeczności pomiędzy różnymi działaniami a środowiskiem społecznym, gospodarczym czy naturalnym. Jeśli system ma funkcjonować efektywnie, to konieczne jest cykliczne podejmowanie interwencji, na rzecz ich likwidacji. Inaczej system ulegnie degeneracji.

W wyniku takich działań naprawczych system ulega usprawnieniu. Ale te zmiany stają się zarzewiem nowych napięć i nowych problemów, które zmuszą w dalszej perspektywie do kolejnych usprawnień. Systemy społeczne i gospodarcze nigdy nie mogą pozostać stabilne. Będą one zawsze ewoluować, w wyniku zmieniających się warunków. Występowanie sprzeczności jest zjawiskiem naturalnym, ale i niezbędnym dla rozwoju. Gdy nie ma sprzeczności, gdy wszyscy akceptują istniejące warunki, wtedy nie ma motywacji, aby je zmieniać, a tym samym powodować rozwój.

Rolą władz publicznych jest utrzymanie funkcjonowania miast i gmin na odpowiednim poziomie efektywności. Władze powinny podejmować odpowiednie działania korygujące, gdy ewolucja powoduje, że systemy zaczynają funkcjonować źle, albo ewoluują w niewłaściwych kierunkach. Tymczasem w Polsce nie ma zwyczaju monitorowania skutków wprowadzanych ustaw, ani tym bardziej podejmowania działań korygujących. Czeka się aż sprzeczności ujawnią się na tyle silnie, że działania stają się konieczne. Wtedy pod presją czasu i występujących problemów coś się koryguje fragmentarycznie, nie patrząc na całość systemów. Często więc się je psuje. Oczywiście, takie opóźnienia są w pewnym stopniu zrozumiałe, gdyż opory przeciwko jakimkolwiek zmianom są z reguły silne, a znalezienie kompromisowych rozwiązań jest u nas trudne. Ale w efekcie znaczna część systemów działa nieefektywnie, właśnie wobec braku działań naprawczych, podejmowanych z odpowiednim wyprzedzeniem.

Ta sytuacja występuje z całą ostrością w sprawach samorządu, a więc zarządzania funkcjonowaniem i rozwojem miast, gmin i regionów. Od pierwszego etapu odbudowy samorządu minęło już ponad dwadzieścia lat. Od drugiego – już kilkanaście. Są to okresy wystarczająco długie, aby w wyniku ewolucji wystąpiły istotne odchylenia od pierwotnych założeń oraz właśnie uwidoczniły się dysfunkcje. W tym okresie podejmowane były różne modyfikacje, ale wynikały one z bieżących kłopotów lub nacisków różnych grup interesu. Natomiast nie podjęto kompleksowej analizy skutków zachodzących przemian.

Tutaj chciałbym dokonać pewnych dygresji, nawiązujących do przeszłości. Gdy w latach osiemdziesiątych, jeszcze w czasach PRL, pracowaliśmy nad modelem samorządu

w Polsce, dokonywaliśmy analizy ustrojów w wielu państwach. Uznaliśmy wtedy, że najbliższy naszym oczekiwaniom będzie model skandynawski. I w dużej mierze opieraliśmy się na nim, tworząc naszą koncepcję. Jednak dzisiaj polski samorząd jest znacznie bardziej odległy od skandynawskiego niż był dwadzieścia lat temu. Inne warunki, przede wszystkim inna tradycja i mentalność społeczna, spowodowały inny kierunek ewolucji. I to ewolucji, którą nie zawsze można ocenić pozytywnie.

W Raporcie słusznie podkreślono, że w przeszłości dokonywano nowelizacji regulacji prawnych w sposób niewłaściwy. Słusznie też, jako przykład przytoczono ustawę wprowadzającą bezpośrednio wybory wójtów, która zmieniła w istotny sposób ustrój gmin, nie wprowadzając odpowiednich korekt dotyczących podziału kompetencji i innych niezbędnych modyfikacji. Wprowadzono wówczas te przepisy na wyraźne zamówienie polityczne, ignorując zgłaszane zastrzeżenia merytoryczne.

W mojej opinii, wykonanej wówczas na zaproszenie Sejmu, napisałem:

„ ... proponowane nowelizacje nadają rozwojowi samorządu terytorialnego niedobry kierunek, który może doprowadzić do zagrożenia demokratycznego charakteru władz lokalnych oraz naruszenia przepisów i ducha Konstytucji i ratyfikowanych konwencji międzynarodowych.” Niestety, obecna sytuacja, a także ocena zawarta w raporcie potwierdza, że w dużym stopniu zaistniały zjawiska, których wówczas się obawialiśmy.

Wydarzenia zawsze występują w pewnym procesie. I kolejność, w jakiej występują ma często wpływ na końcowy wynik. Dlatego nie można od niej abstrahować. Stąd nie można się dziwić (str. 19 Raportu), że „Przepisy Konstytucji wydają się traktować jednostki samorządu terytorialnego w niejednolity sposób”. Jest to oczywista konsekwencja kolejności wydarzeń. Samorząd gminny został ustanowiony w 1990 roku. Konstytucja powstała w 1997, a samorząd powiatowy i wojewódzki dopiero w 1999. Konstytucja potwierdziła, więc reguły, które dotyczyły samorządu gminnego. Natomiast nie mogła się wypowiedzieć w sprawie innych szczebli, których powstanie było już wtedy oczywiste, ale nie był ustalony ich model. Konstytucja przyjęła, więc najważniejsze rozwiązania; mocno i jednoznacznie określono pozycję ustrojową gmin, umożliwiono tworzenie innych szczebli na podstawie ustaw i ustalono jednolite reguły samorządności dla wszystkich jednostek, niezależnie od szczebla.

Oczywiście, istniały wtedy zróżnicowane poglądy dotyczące powiatów, ale także istniały różne poglądy dotyczące województw. Po prostu odłożono przesądzenie szczegółowe decyzje. Natomiast mówienie o jakimś kompromisie (patrz przypis dot. wypowiedzi Rokity), wydaje się pewną przesadą. A jest on zupełnie nie na miejscu, jako wytłumaczenie uprzywilejowanej konstytucyjnej pozycji gmin. Jak wspominałem gminy już wówczas istniały, a powiaty jeszcze nie.

Jeszcze jedna uwaga dotycząca stwierdzeń o charakterze „historycznym”. W Raporcie stwierdzono, za wcześniejszą publikacją prof. Izdebskiego, że „polski samorząd terytorialny jest efektem decentralizacji dokonanej przez państwo, a nie „niecentralizacji” tj. uznania „przedkonstytucyjnego” istnienia wspólnoty terytorialnej i określenia przepisami prawa pozytywnego jedynie jej ram działania.” Co do pierwszej części zdania nie mam żadnych zastrzeżeń. Reformy samorządowe były wprowadzane odgórnie przez administrację

centralną krajowych liderów politycznych. Wspólnoty lokalne nie posiadały ani niezbędnej siły ani innych możliwości, aby ukształtować nowy system. Były bezwolne.

Ale nie wydaje się, aby to oznaczało, że takie wspólnoty nie istniały. Odwrotnie uważam, że one były w jakiejś formie uśpienia, ale odegrały bardzo istotną rolę w procesie realizacji reform, gdy zostały wyrwane z letargu. Reformy samorządowe były przeprowadzone właśnie przez lokalne społeczności. Bo ukształtowania lokalnej świadomości i funkcjonowania wspólnoty nie można dokonać ustawą. Ustawy mogą jedynie stwarzać odpowiednie warunki. I polski sukces samorządu był możliwy właśnie dlatego, że te lokalne grupy były w stanie zorganizować siebie i swoje władze.

Należy też zwrócić uwagę, że gdy w 1990 roku umożliwiono dokonanie zmian granic gminnych, to tych zmian było stosunkowo niewiele. Głównie dotyczyły one podziałów zbyt wielkich gmin, które tworzono w przeszłości z naruszeniem interesów rzeczywiście istniejących społeczności (przykładowo – moloch Tychów, czy gmina Tatrzańska). Oznacza to, że podział administracyjny odpowiadał układowi społeczności lokalnych, jakie wówczas istniały.

Miejsce samorządności w ustroju państwa

Jeśli podejmuje się ocenę jakiegokolwiek zjawiska, to trzeba określić jego cechy, które oceniamy pozytywnie lub negatywnie. Ocena stanu samorządności w Polsce musi się, więc też odnosić do zestawu odpowiednich wartości, wynikających przede wszystkim z modelu państwa, jakie chcemy mieć. Tymczasem nie wykształciła się w świadomości społecznej i rzeczywistości politycznej wizja państwa, do której chcemy dążyć. I w efekcie poszczególne rozwiązania ustrojowe są przez niektóre środowiska oceniane pozytywnie, podczas gdy jednocześnie innym są im zdecydowanie przeciwne. Jest oczywiste, że w ustroju demokratycznym zawsze są i powinny być reprezentowane poglądy zróżnicowane, które powinny stanowić podstawę do dyskusji. Jednak nasza scena polityczna nie stworzyła możliwości dyskusji rzeczywiście merytorycznej i zepchnęła ją na pozycje walki na symbole i hasła. Spowodowało to operowanie ogólnikami, które mają przyciągać zwolenników i pognębiać przeciwników, ale nie wyjaśniać meritum spraw.

Ocena samorządności też wymaga sformułowania zestawu wartości, wynikających z miejsca samorządu w państwie. Autorzy, jako punkt odniesienia przyjęli Konstytucję. Formalnie jest to w pełni uzasadnione. Jednak w świetle sytuacji istniejącej u nas, wydaje mi się, że powinno to być pogłębione, aby uniknąć nieporozumień i niedomówień. Bezpośrednie odwoływanie jedynie do tekstu Konstytucji grozi ograniczeniem się do zgodności z literą prawa, a nie jego duchem, a więc modelem państwa jaki Konstytucja opisuje.

Ustrój państwa, jeśli ma spełniać swoje zadania, powinien być odbiciem stanu świadomości społeczeństwa, jego tradycji, umiejętności i wzorów zachowań, stanu gospodarki, dostępnych technologii, stanu środowiska naturalnego i wielu innych czynników. Wszystkie one podlegają stałej ewolucji. Dlatego ustrój i organizacja państwa muszą ewoluować, aby dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia i zmieniających się problemów i potrzeb. I jakkolwiek zasady konstytucyjne powinny być stabilne, to ich interpretacja musi być bardziej elastyczna, aby nie odstawała zbyt od rzeczywistych

warunków. Zbyt duże rozbieżności między obowiązującym prawem, a świadomością społeczną stwarzają ogromne zagrożenie dla państwa, jego stabilności i rozwoju.

Co do tego, że państwo powinno być demokratyczne, a obywatele powinni mieć istotny udział w sprawowaniu władzy w zasadzie wszyscy są zgodni. Istnieje też ogólna zgoda, że państwo polskie powinno zachować dotychczasowy unitarny charakter oraz, że kilka kluczowych zadań powinno znajdować się w gestii rządu i jego administracji. Jednak, gdy przychodzi do dyskusji szczegółowych, widać głębokie różnice poglądów. I nie można ich rozpatrywać w oderwaniu od podstawowych kwestii ustrojowych, a przede wszystkim od określenia roli państwa.

Zatem jaka jest jego rola w stosunku do obywatela? Czy ma określać wartości i modele zachowań obywateli, czy też ma realizować te wartości, którym obywatele chcą służyć? Czy obywatele mają dostosowywać swoje zachowania i działania do standardów ustalanych centralnie, czy też mają mieć zagwarantowane prawo do swobody w tym zakresie, oczywiście pod warunkiem nieszkodzenia innym?

Każda gmina, każda wspólnota stanowi jakąś niewielką część wszystkich obywateli kraju. Jest więc mniejszością. I kluczowym problemem jest kwestia, czy ta mniejszość musi się podporządkowywać we wszystkich sprawach woli całego narodu i jego przedstawiciele w stolicy, czy też ma wydzieloną sferę swoich swobód? Jeśli powiemy, że większość decyduje o wszystkim, to negujemy możliwość istnienia samorządności. Bo na czym ma polegać samorządność, jeśli o wszystkim decydują ustawy, a rolą miejscowych władz jest tylko je realizować?

Niestety, w Polsce jest ciągle obecne mniemanie o nadrzędności państwa i jego interesów. Nie tu jest miejsce, aby analizować, dlaczego tak jest. Być może jest to sentyment do własnego państwa po latach gdyśmy go nie mieli. Ale nikogo nie dziwi hasło „Polska jest najważniejsza”. A przecież jest ono tak nieprawdziwe, jak nawet szkodliwe. Bo nie państwo jest najważniejsze, ale obywatele, którym ma ono służyć.

Powszechne mniemanie, że państwo jest najważniejsze, znajduje odbicie w orzecznictwie, ale i mentalności wielu ludzi. Słusznie w Raporcie jest zwracana uwaga na te sprawy, na wyroki, orzeczenia i różne opinie, które w istocie prowadzą do zakwestionowania samorządności. Ustawy określają nie tylko zadania, ale i w szczegółach sposób ich realizacji, nawet w odniesieniu do zadań własnych JST. Instytucje nadzoru żądają wykazania podstaw ustawowych dla każdego działania, kwestionując zasadę, że interes mieszkańców może taką podstawę stanowić. Wszystko to ma swoje źródło w braku uznanego modelu państwa, który określałby miejsce w nim samorządu.

Słusznie też w Raporcie zwraca się uwagę na sprzeczności pomiędzy modelem resortowym i terytorialnym. Ta kontrowersja ma podstawowe znaczenie. W PRL państwo było zorganizowane według sektorów gospodarczych i ten model w istotny sposób wpłynął na organizację społeczeństwa. W przedsiębiorstwach działały podstawowe organizacje partyjne, decydujące nie tylko o funkcjonowaniu zakładu pracy, lecz także o karierze i warunkach życia osób zatrudnionych. Tam też działały komórki związków zawodowych, rozdzielające różne przywileje. Branżowe związki zawodowe zawierały odrębne układy pracy. Celem było związanie obywateli z miejscem pracy, aby w ten sposób uzależnić ich od systemu władzy i wyeliminować możliwość niezależnych zachowań. Nie istniały natomiast formy organizacji społeczeństwa wokół miejsc zamieszkania. Rządząca partia obawiała się

bowiem spontanicznych działań, opierających się na wspólnocie interesów mieszkańców. Ówczesne władze starały się, aby nie kształtowały się lokalne społeczności.

Tę sytuację odziedziczyliśmy w chwili przełomu. Jednak zapoczątkowana decentralizacja państwa wymaga zmiany organizacji nie tylko państwa, ale i społeczeństwa. Kluczowej roli nabiera łączenie ludzi wokół miejsca zamieszkania, bo wszyscy mamy podobne potrzeby niezależnie od zawodu. Oznacza to, więc ograniczenia roli resortowości. Ale to z kolei narusza interesy polityków, ministerstw, związków zawodowych czy wielu innych grup interesu. Obie formy organizacji społeczeństwa – wokół miejsca pracy lub miejsca zamieszkania – są w stosunku do siebie antagonistyczne. Wzmocnienie jednej z nich powoduje osłabienie drugiej. Walka pomiędzy tymi dwoma modelami państwa toczy się bez przerwy na wielu płaszczyznach. I przynosi wiele szkód, hamując niezbędny postęp. I samorządność nie będzie mogła się rozwinąć, dopóki ministerstwa nie staną się ośrodkami prowadzącymi politykę państwa, a nie zarządzającymi poszczególnymi sektorami.

Organizacja terytorialna państwa

Właściwy podział terytorialny ma kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania JST, a tym samym dla całego państwa. Dotyczy to bezpośrednio problemów wielkości gmin. W Europie mamy dwa modele: gmin małych i dużych. Pierwszy z nich prowadzi do silniejszej integracji wspólnot lokalnych, a więc dający większe efekty społeczne, ale jednocześnie ograniczający zdolność do działań gospodarczych. Gminy duże mają szerokie kompetencje i możliwości realizacji usług publicznych, ale wytwarzają słabsze związki społeczne.

Samorząd opiera się na wspólnotach mieszkańców o wspólnych interesach i potrzebach. Wiadomo, że samorządność funkcjonuje efektywniej w jednostkach małych, gdzie związki międzyludzkie są bardziej widoczne i odczuwalne. Jeżeli więc chcemy dyskutować o wielkości gmin, to trzeba najpierw zdecydować się, czym gmina ma być: czy dostarczycielem usług, czy wspólnotą ludzi? Różne kryteria będą prowadziły do różnych rozwiązań.

Trzeba się w każdym razie przeciwstawić pryncypialnie tym ekspertom, wspomnianych w Raporcie (str. 22), którzy jako kryterium wymieniają sprawne zarządzanie państwem. Wprowadzając samorządność chodziło nam właśnie o to, aby nie zarządzać państwem, aby umożliwić gminom, żeby zarządzały same sobą. Liczba gmin czy powiatów w kraju nie może być kryterium podziału. Byłaby ona istotna tylko gdyby istniał centralny ośrodek zarządzania, który chciałby mieć mniej czy więcej podległych sobie jednostek. Na szczęście go nie ma i wójtowie nie są delegatami ministra. A w sprawie urzędowego łączenia małych gmin doradzam zapoznanie się Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała. Jest więc dokumentem obowiązującym w Polsce. Jako kryterium kształtowania granic JST może służyć jedynie wielkość poszczególnej jednostki, oceniana z punktu widzenia zdolności do realizacji zadań.

Sprawa łączenia gmin jest delikatna, złożona i nie wolno jej sprowadzać do kosztów usług. I w imię efektywności ekonomicznej nie można powodować zagrożeń dla samorządności, która przyniosła Polsce tak wiele dobrego.

Podział terytorialny i związany z nim ustrój w Polsce jest bliższy modelowi państw o dużych gminach. Stąd trzeba być bardzo ostrożnym w powiększaniu ich wielkości. Zresztą

łączenie gmin mogłoby dotyczyć tylko niewielu przypadków. Sieć osadnicza jest ustabilizowana i podział na gminy również.

Prezentowane koncepcje wykorzystania zachęt finansowych (str. 23) do wspierania łączenia się gmin budzą zasadnicze wątpliwości. Ich nieskuteczność wykazało dotychczasowe doświadczenie. Dlatego przed podejmowaniem dyskusji o wielkości zachęt finansowych, należy zastanowić się, jakie czynniki decydują o tworzeniu się gmin lub, co istotniejsze, wydzieleniu się nowych. Łączenia się gmin dotąd przecież nie było.

Uważam, że w tych sprawach decydujące są zupełnie inne czynniki niż budżety lokalne. Przy tworzeniu podziału kraju na gminy kluczowe okazały się elementy takie, jak prestiż dla miejscowej elity, możliwość zatrudnienia w gminie lub jej agendach, możliwość udziału w sprawach publicznych, rozdziału środków itp. Natomiast czynnikiem decydującym o podziale gminy było na ogół poczucie dyskryminacji obszarów peryferyjnych przez władze centralnej miejscowości. Miejscowości będące siedzibą gminy, a szczególnie miasta w gminach miejsko-wiejskich, mają silną reprezentację we władzach i stąd uprzywilejowaną pozycję w stosunku do obszarów peryferyjnych. Brak zaufania i rozgoryczenie było kluczowym bodźcem podziału. A przy próbach łączenia będzie on występować specjalnie mocno. Opór będą stwarzać miejscowe elity, które na połączeniu stracą. Zagrożony będzie miejscowy rynek pracy. Kto zaryzykuje poparcie likwidacji gminy, urzędu i innych gminnych agend? To może oznaczać cofnięcie się w rozwoju danej miejscowości. A kogo mogą interesować zachęty finansowe, jeśli korzystać z nich będą już inni ludzie, po nowych wyborach? Bo przecież aktualne władze swoje mandaty utracą.

Dlatego nie wierzę w skuteczność jakichkolwiek programów dobrowolnego łączenia gmin i przeciwstawiam się łączeniu ich „na siłę”. Nie tu należy szukać efektywności systemu. Trzeba się natomiast zastanowić nad stworzeniem warunków właściwej obsługi gmin małych, aby nie musiały wszystkiego robić same.

Tu pozwolę sobie na kolejną dygresję. W 1990 roku, zostałem zaproszony na oficjalną wizytę w Szwajcarii. Zawieziono mnie również do małej górskiej wioski, stanowiącej odrębną gminę. Kilkuset mieszkańców. Miejskowy mer zatrudniał siedem i pół etatów w gminie. Byłem zaskoczony i pytałem, czy jest w stanie załatwić wszystkie lokalne sprawy. Odpowiedział, że tak. Prowadzi akta stanu cywilnego. Udziela ślubów. Ma własnego policjanta. Własne wodociągi. Organizuje wywózkę odpadów. Pilnuje jakości dróg. Tylko, że robi to wszystko poprzez zlecenia specjalistycznym służbom i przedsiębiorstwom, a nie poprzez własnych ludzi. I działał bardzo sprawnie. A więc nie wielkość gminy jest decydująca, tylko infrastruktura instytucjonalna, jaką władze lokalne mają do dyspozycji.

Nieco inna jest sytuacja w odniesieniu do powiatów. Trzeba pamiętać, że ich mapa powstała w wyniku szerokiej konsultacji z gminami, które deklarowały, do którego powiatu gminy chcą należeć. Ta mapa jest odbiciem istniejących związków funkcjonalnych i istniejącej sieci osadniczej. Łączenie powiatów spowoduje silne konflikty lokalne. Bo trzeba będzie zdecydować, które miasteczko jest ważniejsze, a które straci i prestiż i miejsca pracy.

Oczywiście jest kilka powiatów wątpliwych. Można byłoby około dziesięć zlikwidować. Ale to jest skala możliwych modyfikacji.

Usprawnienia w świadczeniu usług przez JST i racjonalizacji ich kosztów nie warto, więc szukać w łączeniu samorządów, ale we wspieraniu współpracy między nimi i wspieraniu powstawania instytucji wspólnych, albo zupełnie niezależnych, nastawionych na obsługę JST. Należy wyszukiwać, wspierać, popularyzować, i inicjować aktywność samorządów w poszukiwaniu nowych form współpracy. Trzeba dać im odpowiednią swobodę, aby nie ograniczać inicjatyw i nie stwarzać barier formalnych i biurokratycznych, a przede wszystkim usunąć obecnie istniejące.

Jednocześnie trzeba podkreślić znaczenie stabilności podziału administracyjnego. Trzeba zahamować zmiany granic dokonywane pod wpływem różnego rodzaju nacisków. Szczególnie należy wstrzymać zmiany granic miast, które chcą inkorporować przyległe tereny gmin wiejskich. Nie można, bowiem prowadzić rozsądnej polityki rozwoju, nie mając pewności, że w pewnym momencie najlepiej rozwinięte tereny, w które najwięcej inwestowano będą zabrane przez kogoś innego. W dodatku, że mamy sytuacje, w których te okrojone gminy muszą spłacać kredyty wzięte na inwestycje, które przejął ktoś inny. Pożyczki gminne są bowiem związane podmiotowo z gminą, a nie z daną inwestycją. A więc zmiana granic nie zmienia obowiązku spłaty zaciągniętych zobowiązań przez tę gminę, która kredyt zaciągnęła. Natomiast zagospodarowanie jest związane z terenem, który przechodzi do innej JST. Absurd. Prawda?

Metropolie

Problem zarządzania rozwojem metropolii istnieje i jest poważny. Dotyczy on również w pewnym stopniu także mniejszych aglomeracji miejskich. Sprowadza się do harmonizowania, koordynowania czy wspólnego zarządzania sprawami wykraczającymi poza granicę gminy. Na obszarach aglomeracyjnych, a metropolitalnych w szczególności, powiązania pomiędzy JST są bardzo silne i ich ignorowanie prowadzi do strat i blokady rozwoju.

Te sprawy są oczywiste dla wszystkich, którzy mieli kiedykolwiek do czynienia z planowaniem przestrzennym. Próbę wprowadzenia odpowiednich regulacji podjąłem jako pełnomocnik rządu jeszcze w grudniu 1989 roku. Niestety, nie było czasu, aby przygotować odpowiednie propozycje. Podjęcie nad nimi prac odsunęłoby całą reformę samorządu o kilka miesięcy. A biorąc pod uwagę rozpoczynaną „wojnę na górze” mogłoby zagrozić reformie w ogóle. Nie zawsze można przeprowadzić to, co jest potrzebne.

To, że metropolie spełniają wiodącą rolę w rozwoju jest dość oczywiste, chociaż nie można traktować rozwoju metropolii, jako jedyne czynnika rozwoju kraju. Istnieje wiele przykładów istnienia wielu kluczowych ośrodków rozwoju poza obszarami metropolii. Wystarczy przytoczyć uniwersytety w Lund, Heidelbergu czy wiele z uniwersytetów amerykańskich. One leżą poza metropoliami. A rozwój łączności internetowej będzie w dalszym ciągu zmniejszał znaczenie położenia. Ale nie kwestionuję obecnie modnego koncentrowania uwagi na roli metropolii, byle nie zapominać o rozwoju obszarów poza nimi. To powinno być przedmiotem polityki państwa, która dotąd nie była prowadzona. Słusznie Raport podkreśla odpowiedzialność władz państwowych w tym zakresie.

Skala i stopień skomplikowania relacji i współzależności zachodzących wewnątrz tych obszarów wymaga stworzenia właściwej organizacji i jej instytucjonalizacji. Powstaje, więc zasadnicze pytanie, czy należy tworzyć odrębną administrację metropolii, poza, ponad, czy zamiast istniejących gmin i powiatów, czy też kształtować odpowiednie ich związki czy porozumienia. Niestety, nie znalazłem jednoznacznej odpowiedzi w Raporcie, a niektóre stwierdzenia wydają się nawet sprzeczne, a w każdym razie niewystarczające. Stwierdza się bowiem, że należy wyodrębnić jednostki władzy na obszarach metropolitalnych, tworząc „regiony metropolitalne” (str. 26). Jednak dalej pisze się (str.97), że mają one powstać „w ramach istniejącej struktury jednostek podziału terytorialnego”. Dodatkowo postuluje się, że wszystkie gminy wchodzące w skład regionu mają być wyposażone w prawa powiatów, niezależnie od swego charakteru. Rozumiem, że w tego typu raportach Autorzy muszą się ograniczać do przedstawiania jedynie tez o wysokim stopniu uogólnienia. Ale w tym przypadku brakuje wyjaśnień. Nasuwa się bowiem szereg pytań, bez odpowiedzi na które przedstawiana koncepcja jest niezrozumiała.

Powołanie regionów metropolitalnych oznacza stworzenie dodatkowego szczebla samorządowego. Propozycja przekazania gminom uprawnień powiatów oznacza, jak się domyślam, postulat likwidacji powiatów na tym obszarze. Czyli proponuje się układ trójszczeblowy gmina – metropolia – województwo. Kompetencje gmin ulegają rozszerzeniu o część kompetencji powiatowych. Druga ich część przekazywana jest regionom metropolitalnym, które przejmują również część kompetencji województw. Otrzymujemy, więc na obszarach metropolii ustrój inny niż ten obowiązujący na obszarach poza nimi. Potwierdzenie tego znajduję w stwierdzeniu zawartym w Raporcie, o „kategoryzacji” gmin, a więc o zróżnicowaniu kompetencji jednostek tego samego szczebla na różnych obszarach kraju. Jest to propozycja, za którą kryje się bardzo dużo problemów szczegółowych. Oznacza to na przykład, że kompetencje władz wojewódzkich są różne na poszczególnych terenach województwa. Czyli marszałek mazowiecki ma inny zakres odpowiedzialności w stosunku do Wołomina, a inny w stosunku do Płońska. Może to i można wdrożyć, i może taki system mógłby funkcjonować, ale to będzie bardzo trudne.

Należy się również zastanowić, w jaki sposób wyodrębnienie administracyjne metropolii wpłynie na funkcjonowanie województw, jako spójnych obszarów. Czy wyodrębnienie Warszawy nie spowoduje konieczności rozbicia Mazowsza, bo obecny jego kształt może stracić rację bytu. Jeśli dzisiaj już związki Radomia z Płockiem czy Ciechanowem są dość iluzoryczne, to czy one w ogóle nie zaginą, jeśli Warszawa uzyska większą autonomię?

Czy kategoryzacja, a więc zróżnicowanie kompetencji i odpowiedzialności, będzie się odnosić też do JST wchodzących w skład metropolii? Czy też wszystkie one będą posiadały takie same? A więc czy Warszawa i Lesznowola, Poznań i Czerwonak, Kraków i Wieliczka mają mieć taki sam zakres zadań? A może też w ramach metropolii będą różne kategorie? Ale to może już prowadziłyby do zbyt wielu różnych ustrojów w skali kraju.

Co to znaczy, że gminy wiejskie na obszarze metropolii mają mieć prawa powiatów? Jak taka gmina może odpowiadać za edukację na poziomie licealnym, jeśli nie będzie miała żadnego liceum? A jak zarządzać drogami powiatowymi? I czy taki wójt będzie realizował zadania administracji rządowej zlecane staroście?

To są wszystkie sprawy do dyskusji. Bo jeśli zgadzamy się, że metropolie powinny mieć jakiś sprawny system zarządzania, to propozycje muszą wskazywać, że tworzony system będzie lepszy od obecnego. I że rzeczywiście zapewni on sprawne zarządzanie. A więc musi być jasny i zrozumiały. Diabeł tkwi zawsze w szczegółach.

Powiaty

Wokół powiatów narosło zbyt wiele nieudomówień, pytań, a często i emocji. Słusznie raport stwierdza, że powiaty stały się już trwałym elementem ustroju i praktycznie nie wchodzi w rachubę ich likwidacja. Ale słusznie jest podnoszony szereg spraw wymagających rozwiązania. W sprawach powiatów widzę cztery podstawowe problemy:

- zakresu zadań i kompetencji,
- relacji z gminami,
- powiatów tzw. ziemskich otaczających większe miasta,
- systemu finansowania, który obecnie nie pozwala na ich udział w rozwoju.

Ograniczę tutaj swoje uwagi do dwóch pierwszych, które się zresztą ze sobą wiążą. W założeniu reformy powiatowej, powiat miał wykonywać zadania lokalne, związane z obsługą mieszkańców, których poszczególne gminy nie jest w stanie wykonywać samodzielnie. Określono je początkowo dość szeroko, ale wkrótce zaczęło się ich wysysanie. Zabrano np. wpływ na lokalną policję, czy pozbawiono powiaty wpływu właścicielskiego na rozwój własnych szpitali. Jednocześnie przekazywano im zadania uciążliwe dla władz centralnych. Prowadziło to oczywiście do wielu konfliktów strukturalnych.

Jednocześnie nastąpił wyraźny rozryw między gminami i powiatami. Zamiast łączyć oba szczeble instytucjonalnie, wprowadzano podziały, jak np. zakaz pełnienia jednocześnie roli radnego gminy i powiatu. Orzecznictwo i system nadzoru ten podział utwierdzają. Jako przykład można przytoczyć zarzut przekraczania uprawnień przez gminy, które chciały wspierać rozwój zatrudnienia, bo zgodnie z ustawą należy to do powiatowych urzędów pracy. Jeśli do tego dodamy osobiste ambicje i rzeczywiście występujące sprzeczności interesów, to negatywne procesy ewolucji stają się zrozumiałe. Dziś trudno mówić, że powiaty uzupełniają zadania realizowane przez gminy. Każdy realizuje odrębnie swoje zadania, które mogą się składać w logiczną całość, ale nie muszą. Przykładem mogą być przypadki, gdy dzieci z gimnazjów nie mogły w liceach kontynuować wybranego języka, bo nie skoordynowano wyboru nauczanych języków w gminnych gimnazjach i powiatowych liceach.

Konieczne jest zwiększenie współpracy między gminami i powiatami. Ale same zachęty nie pomogą. Często powtarzana jest sugestia, aby wójtowie, a często i przewodniczący rad gminnych wchodzili w skład rady powiatu, a nawet żeby oni ją stanowili. Postulat ten wymaga zmiany Konstytucji, która wyraźnie mówi, że wszyscy radni muszą pochodzić z wyborów bezpośrednich. Jest więc on bezprzedmiotowy, bo nie wydaje się, aby w przewidywalnej przyszłości taka zmiana była możliwa.

W stosunku do wójtów można poszukiwać wyjścia zgodnego z konstytucją poprzez łączenie wyboru wójta z wyborem na radnego powiatowego. Okręgi wyborcze mogą być ustalone zgodnie z granicami gmin jako okręgi jednomandatowe. I w każdym z nich

uzyskiwano by jednocześnie mandat na wójta i radnego powiatu. Sądzę, że można by uzyskać tą drogą zgodność z konstytucją. Ale już tego nie można uzyskać w stosunku do przewodniczących rad. Dlatego sądzę, że praktyczna droga prowadzi poprzez wykształcenie konwentów złożonych z wójtów o uprawnieniach doradczych w skali powiatu.

Wójt – rada

Raport wiele miejsca poświęca relacjom wójta i rady oraz udziałowi mieszkańców. Są to rzeczywiście bardzo istotne problemy. Istotą samorządu jest to, że wspólnota się rządzi sama. Europejska Karta podkreśla, że kluczową rolę powinna odgrywać rada jako reprezentacja mieszkańców. A wójtowie, burmistrzowie i zarządy są jej organami wykonawczymi. W Polsce w imię efektywności zarządzania zwiększano kompetencje i niezależność organów wykonawczych. Niebezpieczne zbliżono się do granic, których przekroczenie byłoby już niedopuszczalne. Stąd też wynikają, coraz częściej podnoszone głosy w sprawie zwiększenia roli rad. I słusznie, że tej sprawie Raport poświęca wiele uwagi.

Diagnoza, że za mały jest wpływ rady na decyzje organów wykonawczych jest słuszna. "Kontrola rad nad działaniem organu wykonawczego jest iluzoryczna" (str. 29); "Rola radnych jest drugoplanowa..." (str. 29); "Narasta dominacja urzędników nad radnymi" (str. 31). Słuszne są uwagi dotyczące nadmiernego ograniczenia środków działania rad. Słuszne są też stwierdzenia dotyczące zbyt małego udziału obywateli. Ze wszech miar słuszny jest zarzut dotyczący upartyjnienia.

Jednak nasuwają mi się wątpliwości, co do kierunków proponowanych działań: "Uznajemy zarządzanie partycypacyjne za składnik samorządowej demokracji" (str. 92); „Radni powinni być mocniej włączani w zarządzanie...” (str. 92); "... możliwość kierowania sprawami w urzędzie przez radnych, zmniejsza zagrożenie korupcją i zwiększa kontrolę społeczną" (str. 92). To ładnie brzmiące hasła, ale oderwane od naszej rzeczywistości. Nie tędy wiedzie właściwa droga.

Problem jest tak złożony, że wymaga kolejnego rozpatrywania poszczególnych elementów.

Pierwszy to sprawy ustrojowe. Raport proponuje „model kierowania i zarządzania przez radę, która mogłaby wynajmować menadżera wykonawczego...” (str. 96). Jest to inny model ustrojowy, niż obecnie istniejący. Osobiście, w 1989 roku, byłem za nim. Uważałem, że wójtem powinien być „najmądrzejszy we wsi”, człowiek zaufania mieszkańców. A więc wiodący lokalny polityk. I wtedy jest logiczne, aby przewodniczył radzie, która wyznacza kierunki polityki lokalnej i kontroluje jej realizację. Wtedy urzędem kieruje menadżer wybrany z konkursu. Niestety, ten model był na tyle nowatorski, że mało kto go rozumiał. I pod hasłem, że wójt nie może kontrować sam siebie, wprowadzono, już na etapie prac w Senacie, obecnie istniejący model. A potem się dziwiono, że w niektórych miastach zaraz po wyborach zaczęło iskrzyć. Nasza grupa „reformatorów” była za słaba, aby walczyć ze wszystkimi. Naszym celem było doprowadzenie do tego, aby samorząd w rozsądnym kształcie w ogóle zaistniał. Co wcale nie było wówczas oczywiste. I musieliśmy iść na kompromisy.

Przyjęte wówczas rozwiązanie ukierunkowało późniejszą ewolucję. I doszliśmy do stanu obecnego, w którym wójt musi być jednocześnie i politykiem i menadżerem,

co czasem się udaje, a czasem nie. A w każdym razie prowadzi do koncentracji władzy. Tymczasem zasada podziału władzy powinna obowiązywać nie tylko w państwie, ale również w gminie. Tylko, że na tym szczeblu podział ten nie może przebiegać na zasadzie monteskiuszowskiego trójpodziału, lecz rozdzielenia władzy politycznej (rozumianej, jako prowadzenie polityki rozwoju, a nie układów partyjnych) i władzy administracyjnej. Łączenie ich, nie rozstrzygnięcie, kim ma być wójt - politykiem czy menadżerem – prowadzi w niebezpiecznym kierunku.

Ale mamy sytuację, jaką mamy i nie ma powrotu do wyborów dokonanych wiele lat temu. Weszliśmy wtedy na pewną ścieżkę ewolucji i nie ma z niej odwrotu. Więc nie wiem czy ma sens zgłaszanie takich propozycji, bo prowadzi do rozważań czysto teoretycznych, które tylko odwracają uwagę od poszukiwania rzeczywistych rozwiązań.

Druga sprawa to jakość obecnych rad i ich skład. Analizy tej sprawy zabrakło mi w Raporcie, który podchodzi do tej sprawy w sposób dość idealistyczny. Niestety, poziom radnych obniża się stale w istotny sposób. Wynika to z kilku przyczyn. Jedną z nich jest poczucie, że radni nic nie mogą. Ma to różne konsekwencje. Obecnie radni chcąc wykazać swoją aktywność, starają się jak najwięcej „dokładać” wójtowi. Rozładowują w ten sposób swoje frustracje. Gdyby im dać możliwość konkretnych działań, to może mandaty radnych stałyby się bardziej atrakcyjne.

Ale brak możliwości skutecznego działania odstrasza ludzi aktywnych zawodowo, na których nam powinno zależeć najbardziej. Rozumiem, że bezrobotny ma prawo też być radnym. Ale to prowadzi do zjawisk radnych „dietetycznych”. Bo dieta radnego jest dla niektórych osób atrakcyjnym zarobkiem. A nam powinno zależeć na przyciąganiu przede wszystkim ludzi aktywnych, ludzi sukcesu. A oni zaangażują się tylko wtedy, gdy będą widzieli sens straty czasu i ponoszenia wysiłków. Dodatkowym elementem, który powoduje negatywną selekcję są oświadczenia majątkowe. Żaden szanujący się businessman nie pokaże konkurencji swojego majątku, wartości posiadanych akcji czy innych zasobów. Jednocześnie upartyjnienie ordynacji wyborczych powoduje, że na listach znajdują się osoby, które się tam znaleźć nie powinny. Jakość rad i ich upartyjnienie jest, więc problemem. W obecnych warunkach dopuszczenie radnych do zarządzania, wiązałoby się z dużym niebezpieczeństwem blokady decyzji. Nie wyobrażam sobie, jak miałyby to wyglądać.

Jak więc podnieść jakość radnych? Będziemy mieli jednomandatowe okręgi wyborcze. Autorzy Raportu słusznie zwracają uwagę, że ten typ ordynacji prowadzi do zwiększenia siły dużych partii. Ale to jest rozumowanie oparte na założeniu, że mamy wybory upartyjnione. Natomiast pytanie jest, czy ta ordynacja nie spowoduje ich odpartyjnienia w jakimś stopniu? Ludzie będą głosowali na konkretnego człowieka i będą wiedzieli, kto reprezentuje ich interesy. Dziś tego nie wiadomo. Ordynacje proporcjonalne zlikwidowały bezpośrednią więź między wyborcą a radnym. Trzeba mieć nadzieję, że jakość kandydatów wzrośnie, że w niektórych przypadkach, jakość radnego będzie ważniejsza niż jego orientacja polityczna. Oczywiście, w miastach, szczególnie w tych dużych, te zmiany będą mniejsze, a wpływ partyjny większy. Ale w mniejszych może być już lepiej. Mam nadzieję, że radni będą w większym stopniu czuli się uzależnieni od zadowolenia mieszkańców. Dzisiaj są od nich całkowicie niezależni, bo o miejscach na liście decyduje partia, a to one mają znaczenie podstawowe zamiast woli wyborców. Dlatego wiąże pewne nadzieje ze zmianą ordynacji.

Dużo większe znaczenie miałyby zmiana sposobu funkcjonowania partii, które powinny walczyć o wyborców swoimi lokalnymi programami, pokazującymi alternatywne strategie rozwoju konkretnej miejscowości. Ale na to musimy poczekać, aż sami wyborcy będą odrzucać demagogię. Ale czy stanie się tak kiedykolwiek?

W tym miejscu trzeba też zwrócić uwagę na uprzywilejowanie w ordynacji partii politycznych. Przykładem jest np. wymóg 5% poparcia w wyborach do sejmików. Oznacza to, że eliminuje się regionalne organizacje obywatelskie. Przykładowo silna grupa z Siedlec nie ma możliwości wprowadzenia swego reprezentanta do sejmiku, bo nie zdobędzie poparcia w Płocku czy Radomiu, niezbędnego do przekroczenia progu. Nieuzasadnione jest też zróżnicowanie trybu zgłaszania kandydatów partyjnych i bezpartyjnych. Obywatele muszą założyć lokalny komitet wyborczy i przejść drogę jego rejestrowania. A partie mają drogę łatwiejszą. Ordynacja mówi, że kandydatów zgłaszają organy partii upoważnione do jej reprezentowania. A więc kandydatów na lokalnych radnych zgłaszają zarządy regionalne lub nawet krajowe. I gdzie mamy tu miejsce na demokrację lokalną?

A więc jak należy oceniać postulaty dotyczące włączania radnych do zarządzania? Mam co do tego wątpliwości. Trzeba najpierw rozstrzygnąć, czym ma być rada, przy obecnym silnym wójcie. Postulowanie, że ma się ona zajmować też zarządzaniem jest nieporozumieniem.

Czym powinna być, więc rada? W moim przekonaniu powinna być przede wszystkim organem reprezentującym mieszkańców, wyznaczającym kierunki polityki i zadania wójtom, i wreszcie organem kontrolującym ich wykonywanie. Trzeba wzmocnić rolę rady tak, aby radni mieli możliwość wpływania na realizację postulatów swoich wyborców, nie tylko poprzez skamlanie u wójta. Trzeba nadać strategiom rzeczywiste znaczenie. I ustalić regulacje, które czyniłyby wójta rzeczywiście odpowiedzialnym za ich realizację. Ale to jest możliwe tylko przy zdecydowanym podniesieniu jakości radnych i ich poczucia odpowiedzialności za realizację interesów swoich wyborców.

Oczywiście, wymaga to ustalenia właściwych relacji między organem stanowiącym i wykonawczym. Obecne wymagają zdecydowanej weryfikacji. Szczególnie konieczne jest stworzenie radom niezbędnego aparatu wykonawczego, tak w sensie obsługi jak i zlecenia analiz. W sytuacjach konfliktu na linii wójt – rada, radni są pozbawieni czasami możliwości działania. Ale konieczne jest znalezienie właściwych rozwiązań, gdyż rada gminy czy powiatu nie jest, i nie może być, odrębnym zakładem pracy z odrębnym budżetem.

Władze lokalne a obywatele

Raport stwierdza "Obserwujemy uwiad zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową" (str. 33); "Dominuje paternalistyczne poszturchiwanie i pouczenie organizacji obywatelskich przez władze" (str. 35); "Konsultacje społeczne są fasadowe" (str. 35). To słowa mocne. Uważam, że są one całkowicie nieuzasadnione, jeśli się je podaje, jako oceny generalne. W Polsce mamy prawie 3000 JST. Każde więc stwierdzenie można poprzeć jakimś przykładem. I na pewno można podać całą listę podobnie negatywnych ocen. Ale nie istnieją podstawy, aby je formułować w tak zdecydowany sposób, jako ogólną ocenę stanu w Polsce. Uważam, że w tej części Raport jest wybitnie jednostronny.

Nie mogę się zgodzić, że następuje „uwiad zaangażowania.” Ono nigdy nie było silne, może poza okresem przełomu 1989 roku. Nie bardzo ma, więc co więdnąć. Natomiast odwrotnie obserwuje w ostatnich latach wzrastającą liczbę różnych inicjatyw obywatelskich, prowadzących do utożsamiania się mieszkańców ze swymi miejscowościami. Jest to dowód właśnie zaangażowania w sprawy publiczne. Obserwujemy też wzrastającą liczbę różnego rodzaju inicjatyw władz lokalnych prowadzących do intensyfikacji kontaktów z mieszkańcami i zwiększenia udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. Są to sprawy trudne. Już nie wystarczają ogłoszenia wywieszane pod kościołami, bo ich się nie czyta. Ale nie można już obecnie przejść na Internet, bo też jeszcze nie wiele osób z niego korzysta. Trzeba pamiętać, że tylko znikoma liczba mieszkańców jest rzeczywiście zainteresowana uczestnictwem w decyzjach. Jeśli droga i chodniki są dobre, do szkoły i lekarza niedaleko i autobusy kursują, to ogromna większość mieszkańców nie będzie chciała się angażować. Przygniatająca liczba mieszkańców jest biernymi odbiorcami usług i nie są, i nigdy nie będą chcieli poświęcać czas i wysiłek na dyskusje o rozwoju, jeśli decyzje nie będą bezpośrednio dotyczyły jakości ich dzisiejszego życia.

Znalezienie właściwych dróg dotarcia do tej milczącej i biernej większości jest trudnym problemem. Ale takie poszukiwania mają obecnie miejsce. I nie wolno ich pomijać. Głoszenie haseł o fasadowości wszystkich konsultacji jest też nieprawdziwe. Są konsultacje i dobre i złe. Ale nie wolno generalizować.

Raport krytykując władze samorządowe pomija zupełnie ocenę organizacji pozarządowych, które są rzekomo „poszturchiwane”. A przecież wiadomo, że tak jak władze samorządowe są dobre i złe, tak i nie wszystkie organizacje zasługują jedynie na pochwałę. Nie chcę rozwijać tu tego tematu, ale mamy wiele organizacji, które są zaangażowane bardzo silnie w lokalną politykę i to na ogół nastawioną przeciw aktualnym władzom.

Trzeba też jasno określić udział i rolę NGO w kierowaniu lokalnym rozwojem. Organizacje pozarządowe nie mogą być traktowane, jako reprezentacja całej lokalnej społeczności. Taki mandat mają tylko władze samorządowe, bo uzyskały je w wyniku wyborów. Pewien wójt powiedział mi, że u siebie ma trzy NGO: ochotniczą straż pożarną, koło gospodyń wiejskich i koło Caritas na plebanii. I zapytał się mnie, jak uważam, kogo one reprezentują? Bo on uważa, że znacznie więcej mają do powiedzenia zebrania sołeckie.

NGO reprezentują ludzi aktywnych, przez to cennych dla rozwoju, ale reprezentujących jedynie pewne grupy społeczne, związane z pewnymi problemami i na ogół połączone wspólnymi poglądami. Działalność NGO jest ważna, ale nie obejmuje całości działań i zachowań „obywatelskich”. Żadne konsultacje czy działania „obywatelskie” nie zdejmą z władz odpowiedzialności za rozwój i stan danej JST. Władze samorządowe jak i organizacje pozarządowe mają wspólny cel ostateczny: zaspokojenie potrzeb mieszkańców i podniesienie ich warunków życia i zadowolenia. Konieczne jest, więc znalezienie właściwych form współpracy, a nie przeciwstawiania się sobie na zasadzie MY i ONI.

Natomiast konieczne jest poszukiwanie właściwych źródeł finansowania działalności NGO. Istnieje zbyt duże ich uzależnienie od władz lokalnych, co utrudnia, a nawet wyklucza niektóre kierunki działalności.

Nie mogę akceptować stwierdzenia, że „mamy do czynienia raczej z odnawianiem władzy niż z prawdziwymi wyborami”(str. 30). Kwestionowanie wartości wyborów i innych

walorów demokracji jest ostatnio dość rozpowszechnione. Nie tak dawno ktoś mówił, że kogoś wybrano przez pomyłkę. I że władze nie reprezentują narodu. Ale obawiam się, że ludzie powtarzając takie hasła, zbyt często nie zastanawiają się nad ich rzeczywistym znaczeniem. Bo kwestionowanie wartości wyborów oznacza to, że kwestionuje się podstawowe zasady demokracji. Albo też uważa się, że nasze społeczeństwo jeszcze do demokracji nie dojrzało i nie wie, co wybiera. Ale w konsekwencji takie rozumowanie musi doprowadzić do stwierdzenia, że tylko oświecona dyktatura jest dobra, bo głupi ludzie, nie wiedzą, co jest dla nich dobre.

Nie widzę nic złego w tym, że jest wielu wójtów i prezydentów, którzy wiele lat sprawują władzę, uzyskując potwierdzenie zaufania w kolejnych wyborach. Stabilność władzy jest korzystna, oczywiście, jeśli złego prezydenta można usunąć. A mieliśmy przykłady nie tak dawne, że można ruszyć nawet bardzo zasiedziały prezydentów dużych miast. Jestem zdecydowanym przeciwnikiem ograniczeń kadencyjnych. Nie wolno dla jakichś założeń, mniej czy bardziej abstrakcyjnych, ograniczać praw obywatelskich, a więc zakazywać ludziom wybierania tego, kogo chcą. Jak chcą żyć w jakimś „układzie”, to kto ma prawo tego im zakazywać? To jest ich wybór i na tym polega demokracja i samorządność. Jeśli ludziom jest dobrze, tak jak jest, to jest ich prywatna sprawa i ich własna odpowiedzialność za ich własne sprawy.

Boże chroń nas przed tymi, którzy wiedzą lepiej od nas samych, czego nam potrzeba!

Finanse lokalne

Finanse lokalne wymagają generalnej reformy. Jest to temat szeroki i wymagający poważnych studiów i dyskusji. Tutaj chciałbym jedynie zasygnalizować jedną sprawę, która na ogół jest pomijana.

Podstawą ustroju samorządowego jest założenie, że mieszkańcy wnoszą swoje podatki do budżetu JST i w zamian uzyskują określone usługi. Ten związek tworzy silną więź między ludźmi a władzą - płacę i wymagam dobrych usług. To stanowi powód do kontrolowania działalności władzy i włączania się mieszkańców w inicjatywy lokalne. W Polsce pomimo, że praktycznie nie ma podatków lokalnych, to jednak ten związek istnieje dzięki udziałom w PIT, które trafiają do budżetów lokalnych.

Jednak następuje u nas rozdziew pomiędzy tymi dwoma elementami: miejscem płacenia podatków i miejscem pobierania usług. Wielka liczba ludzi płaci nie tam podatki, gdzie mieszka. Nie jest tu miejsce na analizę tego zjawiska. Jest to wynik ruchliwości społeczeństwa, ale także różnych przepisów rodem z PRL, a w szczególności meldunków. W Warszawie mieszka w wynajętych mieszkaniach, niemeldowanych 200 czy 300 tysięcy osób. Żaden z właścicieli ich nie zamelduje, aby nie stracić możliwości ich usunięcia, gdy przestaną płacić. Więc tu mieszkają, a płacą gdzie indziej. Teoretycznie mogą napisać do urzędu skarbowego, aby ich udział w PIT trafiał do Warszawy. Ale po co mają to robić?

Jest to istotny problem nie tylko ze względu na bilansowanie budżetów lokalnych, ale szerzej, ze względu na znaczenie społeczne kształtowania wspólnot lokalnych.

O czym wyżej nie napisałem

Raport porusza bardzo wiele spraw, które uznać należy za ważne. Ustosunkuję się do niektórych z nich syntetycznie.

Upartyjnienie

Upartyjnienie samorządu staje się elementem zagrażającym istocie samorządności. Aby mieć zaufanie do władz, mieszkańcy muszą mieć pewność, że reprezentują one ich interesy, a nie interesy partii.

Prawo

Proces tworzenia prawa ignoruje w wielu przypadkach sprawy samorządności. Ustawy są opracowywane w komisjach specjalistycznych i choć ogromna część ustaw ma wpływ na działalność władz lokalnych, to nie są one konsultowane z komisją odpowiedzialną za samorząd, ani z przedstawicielami władz samorządowych. W efekcie narzucane są rozwiązania nieefektywne, a często i nieracjonalne, pociągające zbędne koszty.

„Nie mamy systemu monitorowania prawa... „(str. 69). Tworzone są ustawy pod bieżące zamówienie polityczne i nikt nie bada czy przyniosły one oczekiwane efekty.

„Złe prawo jest źródłem nieefektywnego zagospodarowania przestrzennego”. „Planowanie służy przede wszystkim celom spekulacyjnym, a nie rozwojowi” (str.59) Praktyczna likwidacja planowania przestrzennego w Polsce jest faktem i jedną z największych klęsk naszej transformacji.

Orzecznictwo administracyjne ewoluje w złym kierunku pozbawiając JST samodzielności, która im została przyznana w Konstytucji. Neguje się klauzulę generalną, przyznającą gminie prawo zajmowania się wszelkimi sprawami lokalnymi niezastrzeżonymi dla innych instytucji.

Rzeczywiście, brak jest ogólnokrajowych standardów usług publicznych. Ale czy obecnie istnieje możliwość ich ustalenia, w sposób jednakowy dla całego kraju? Sadzę, że postulat można będzie zrealizować za parę dziesiątków lat.

Brakuje ścieżki rozpatrywania skarg JST na rozstrzygnięcia nadzorcze (str. 27). Ale gorszą sprawą jest fakt, że w wielu przypadkach JST wprost boją się je zaskarżać, pomimo, że są absurdalne. Ale strach je paraliżuje, a przez to nie mamy impulsów do usprawniania funkcjonowania państwa.

Nadzór

System nadzoru wymaga zmian. Konieczna jest profesjonalizacja i nakierowanie ocen na sprawy celowości i efektywności, a odrzucenie jedynie sprawdzania zgodności z literą prawa.

Organy nadzoru powinny ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje. Nie mogą być z niej zwolnione, aby nie szafować szkodliwymi i nieodpowiedzialnymi zakazami.

Radni i mieszkańcy

Szkolenie radnych jest konieczne (str. 40), jak również edukacja obywatelska wszystkich mieszkańców. Powinna się ona zaczynać w przedszkolu i trwać stale, obejmując wszystkie grupy wiekowe. Brak takiego programu uważam za jeden z największych błędów wszystkich kolejnych rządów

Radni i mieszkańcy myślą o rozwoju w sposób tradycyjny i zachowawczy (str. 41). Jest to normalne, bo ludzie zawsze chcą mieć więcej tego, co mają, a nie myślą perspektywicznie, bo skąd mają czerpać wzory? A kto w Polsce podjął jakiegokolwiek starania, aby takie wzory wykształcić?

Co robić?

Na to pytanie odpowiada ostatni rozdział Raportu, przedstawiając blisko 60 propozycji. Mają one bardzo różny charakter. Niektóre są ważne i mają wymiar ustrojowy. Przykładem będą propozycje dotyczące zarządzania metropoliami, o których pisałem wcześniej. Inne mają charakter bardzo ogólnych zaleceń, jak np. „wyeliminowanie niejednoznaczności w przepisach”. Znajdują się też wnioski dotyczące konkretnych wąskich, ale ważnych spraw. Mamy też całkowicie utopijny, w obecnych warunkach, postulat zmiany ustroju samorządowego z obecnego na system oparty na zarządzaniu JST przez rady.

Realizacja tych wszystkich postulatów, oznaczałaby głęboką reformę ustroju nie tylko samorządów, ale dużego fragmentu całego państwa. Dlatego też należałoby raczej skupić się na wybranych, kluczowych problemach. Jednak w zestawieniu postulatów trudno jest odnaleźć myśl przewodnią, porządkującą te propozycje i nadającą im jakąś hierarchię. A wiadomo, że nadmiar słusznych celów, jest największym wrogiem efektywnych reform.

Należy też zwrócić uwagę, że pomiędzy poszczególnymi postulatami, jak i ich grupami, zachodzą istotne współzależności. Sposób realizacji funkcji rozwojowej jest ściśle związany ze sprawami absorpcji środków unijnych czy sposobem zarządzania JST.

Dlatego wydaje się, że należałoby raczej sformułować kluczowe cele, które należy osiągnąć i im podporządkować konkretne propozycje.

Jako te podstawowe cele nasuwają mi się następujące sprawy:

- 1) zapewnienie JST niezbędnej samodzielności i swobody, przy odpowiednim nadzorze;
- 2) stworzenie efektywnego systemu udziału obywateli w kierowaniu rozwojem;
- 3) znalezienie właściwej organizacji dla zarządzania metropoliami i aglomeracjami miejskimi;
- 4) stworzenie warunków dla efektywnego kierowania rozwojem.

Sprawy finansów, absorpcji środków unijnych powinny być traktowane, jako narzędzie realizacji tego ostatniego celu, a nie jako autonomiczne zadania.

Jednak najważniejszą sprawą nie jest formułowanie kolejnych postulatów, ale zarysowanie strategii jak je realizować. Patrząc na przedstawioną listę, bardzo wyraźnie

widać, że różne postulaty wymagają zupełnie innych narzędzi ich realizacji. Niektóre wymagają nowych ustaw lub likwidacji istniejących. A więc zmian legislacyjnych. Ale realizacja wielu postulatów wymaga nie zmiany prawa, ale rutyn postępowania, sposobu myślenia lub działań organizatorskich. Jest zrozumiałe, że nie można wymagać od zespołu Autorów szczegółowego programu realizacji zgłaszanych postulatów. Jednak chciałoby się wiedzieć, jakimi drogami te postulaty można zrealizować. Pewne zmiany legislacyjne są konieczne. Ale jednocześnie potrzebne są inne działania. Tylko jakie? Jak zmienić mentalność polityków czy administracji? Jak przyspieszyć kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego i zachęcić obywateli do udziału w sprawach publicznych? Jak spowodować, aby nie bano się prokuratorów, podejmując programy współpracy publiczno-prywatnej?

Takich pytań można formułować wiele. Ale bez poszukiwania na nie odpowiedzi nie można rozwiązać narosłych spraw związanych z funkcjonowaniem samorządów. Ustawami nie zmienimy bowiem społeczeństwa. A samorząd będzie taki, jakie jest społeczeństwo. Ani lepszy, ani gorszy.