

Tyle centrum, ile konieczne, tyle samorządu, ile możliwe



Jarosław Makowski

Radny Miasta Katowice, b. Radny Sejmiku Województwa Śląskiego,
Prezes Instytutu Obywatelskiego

Doświadczenie wojny w Ukrainie, skutkujące ponadpokoleniowym, oddolnym zaangażowaniem obywateli w pomoc uchodźcom pokazuje, że Polacy są coraz bardziej świadomi wagi społecznego zaangażowania. Chętnie wykorzystują swój potencjał, realizując zasadę partycypacji obywatelskiej. Model ten najpełniej mogą jednak rozwijać w państwie zdecentralizowanym i samorządnym, zogniskowanym na ruch ze strony mieszkańców małych ojczyzn. Jak mądrze wykorzystać ich wiedzę i doświadczenie? W jaki sposób realizować zasadę samorządności i pomocniczości? Czy istnieje przepis na nową Polskę?

Złego rządzenia doświadczamy na każdym kroku. Stykamy się z nim wtedy, kiedy nasze dzieci rozpoczynają edukację lub wybierają studia, bo często trafiają w ręce ideologów, a nie pedagogów. Przekonujemy się na własnej skórze o złych rządach, gdy szukamy pomocy u lekarza specjalisty, bo to wyzwanie prawie nieosiągalne, lub kiedy idziemy szukać sprawiedliwości do sądu, bo rozprawy ciągną się latami. Dotykamy niewydolności państwa, gdy nasz dom czy dobytek staje na drodze coraz groźniejszych dla naszego życia i zdrowia żywiołów, będących konsekwencją zmian klimatycznych: od powodzi poczynając, a na suszach kończąc.

Pierwszy odruchem, który pojawia się w wyniku takich doświadczeń, jest przekonanie, że państwo należy zlikwidować. Państwo, myślimy, nie jest rozwiązaniem naszych codziennych problemów, ale jest barierą, która stoi na drodze do ich rozwiązania. Skoro państwo jest niewydolne, myślimy, skoro nie dostarcza dobrych usług publicznych i nie podnosi jakości życia, to po co nam ono? Z drugiej jednak strony są sprawy, których nie zrobimy indywidualnie, czy nawet organizując się w stowarzyszenia. Człowiek może uporządkować teren wokół swojego domu, ale już nie wybuduje autostrady do sąsiedniego miasta, czy nie zbuduje mostu, który jest potrzebny, by połączyć dwie wsie rozdzielone rzeką. Ani na takie projekty nas nie stać, ani – jeśli nawet – nie odzyskalibyśmy poniesionych kosztów inwestycji. To jest właśnie zadanie państwa.

”

Musimy zacząć myśleć na nowo o polskim państwie – „myśleć państwowo”, wolni od uprzedzeń i doświadczeń, jakimi przesiąkamy, stykając się z państwem w wydaniu scentralizowanym, państwem nieskutecznym w wywiązywaniu się ze swoich zadań wobec obywateli.

Dlatego musimy zacząć myśleć na nowo o polskim państwie – „myśleć państwowo”, wolni od uprzedzeń i doświadczeń, jakimi przesiąkamy, stykając się z państwem w wydaniu scentralizowanym, państwem nieskutecznym w wywiązywaniu się ze swoich zadań wobec obywateli. Musimy nauczyć się rozpoznawać jego słabości, a jednocześnie otwarcie go bronić – bo jak trwoga, to nie do boga, ale właśnie do państwa. Roztropne państwo troski, państwo, w którego centrum są obywatele, ma w naszym wieku niepewności jedno fundamentalne zadanie: dać nam poczucie bezpieczeństwa. Miał rację amerykański intelektualista, Tony Judt, gdy pisał: „Wkraczamy w wiek braku bezpieczeństwa – brakuje nam bezpieczeństwa gospodarczego, fizycznego, politycznego (...) Brak poczucia bezpieczeństwa rodzi strach. Strach zaś – strach przed zmianą, strach przed upadkiem, strach przed obcym i nieznanym światem – podważa zaufanie i burzy współzależności, na których opiera się społeczeństwo obywatelskie”¹.

Wobec strachu i niepewności, które niesie współczesny świat, potrzebujemy państwa: życzliwego wobec obywateli, odpornego na kryzysy, uznającego różnorodność obywateli, gwarantującego dobre usługi publiczne i troszczącego się o jakość życia. Łatwo powiedzieć, trudniej takie państwo – marzenie wszystkich, niezależnie od przekonań politycznych Polek i Polaków – zbudować. Czasami mam wrażenie, że to my sami nakładamy sobie ograniczenia, aby nie myśleć na nowo. I nie działać na nowo.

Zacznijmy od kategorii, które muszą zostać ujęte w schemat działania państwa, jeśli chcemy, by radziło sobie ono z niepewnością i ryzykiem dzisiejszego świata. Skuteczne państwo musi budować swoją odporność. Antoni Podolski, jeden z ekspertów „Instytutu Obywatelskiego”, opisywał², czym charakteryzuje się odporne państwo. Otóż sprawne i bezpieczne państwo jest odporne na kryzysy i zagrożenia. Nie znaczy to, że takiego państwa kryzysy nie dotyczą, natomiast:

- potrafi sobie z nimi radzić z minimalnymi stratami i kosztami;
- wyciąga wnioski z doświadczeń i wzmacnia swoją odporność dzięki lekcjom z wcześniejszych sytuacji kryzysowych i doświadczeń innych krajów;
- prawidłowo ocenia ryzyko wystąpienia niekorzystnych zjawisk i jeśli nawet nie może im zapobiec (jak pandemii), potrafi zminimalizować ich niekorzystne skutki – czyli zarządza ryzykiem, zyskując lub zwiększając odporność.

Należy jednak zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym w Polsce i – co ważniejsze – w świadomości prawnej społeczeństwa i elit politycznych, państwo rozumiemy przede wszystkim jako byt w znaczeniu tradycyjnym, administracyjno-rządowym, nie zaś obywatelskim. Podobnie bezpieczeństwo narodowe sprowadzamy do bezpieczeństwa państwa – czyli do obronności, wojska, służb specjalnych i polityki zagranicznej, czasami spraw wewnętrznych w ujęciu antyterrorystycznym – a nie obywateli.



Zarówno kryzys pandemiczny, jak i kryzys uchodźczy pokazują, że państwo odporne to państwo zdecentralizowane.

Ponadto, zarówno kryzys pandemiczny, jak i kryzys uchodźczy pokazują, że państwo odporne to państwo zdecentralizowane. Państwo usamorządowane – które nie przeszkadza działać społeczeństwu obywatelskiemu. A jak działa takie społeczeństwo? Pokazał to dobrze kryzys uchodźczy. Po pierwsze więc, (samo)organizacja obywatelska. Sprawna pomoc musi być dobrze zorganizowana. To sami ludzie szybko wyznaczyli punkty: spożywczy, medyczny czy punkt z ubraniami. W naturalny sposób pojawiały się osoby, które miały charyzmat organizowania chaotycznej na początku pomocy – dar polegający

¹ T. Judt, *Żle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, przeł. P. Lipszyc, Wołowiec 2011, s. 21.

² A. Podolski, *Odporne państwo. Analiza polskiego systemu zarządzania kryzysowego 2021*, <https://instytutobywatelski.pl/raporty/261-odporne-panstwo-analiza-polskiego-systemu-zarzadzania-kryzysowego-2021> [dostęp: 03.03.2022].

na szybkim podejmowaniu decyzji, wskazywaniu i podziale zadań. Dosłownie po kilkunastu minutach w takich punktach można było zobaczyć, jak ta samoorganizacja przekłada się na porządek i jasny podział ról oraz obowiązków.

Po drugie, sieciowanie. Tu z pomocą przychodzą media społecznościowe. Szybko powstały grupy od „zadań specjalnych”: pomoc, transport, żywność, organizacja. Widziałem, jak za pomocą informacji w sieci szybko dostarczane były na dworce konkretne produkty najpilniejszej potrzeby. Jak, gdy potrzebny był transport, po kilku minutach po wrzuceniu takiej informacji na grupy pomocowe, problem był rozwiązywany. Sieciowanie i informacja to kluczowy element dobrze działającego społeczeństwa obywatelskiego.

Po trzecie w końcu, zaangażowanie. Chęć niesienia pomocy deklarowali wszyscy – seniorzy, młodzi, uczniowie szkół. Przyznam, że dawno nie widziałem takiego ponadpokoleniowego zaangażowania; zaangażowania połączonego z czułością i delikatnością. Ludzie nieśli pomoc, mieli poczucie sprawczości – pomagali tym, którzy z nie swojej winy doświadczyli niesprawiedliwości. W wielu rozmowach słyszałem, że po długich miesiącach bezradności, w jaką wpędziła nas pandemia, zamykając wszystkich w domach, tu – przy kryzysie uchodźczym – mogliśmy z nich wyjść i pokazać działanie i skuteczność. Niemal natychmiast zobaczyć efekty tego działania. To uczucie dawało nie tylko satysfakcję, ale i poczucie siły.



Według ostatnich badań CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do władz samorządu i do rządu centralnego, pozytywny stosunek do samorządu miało 75% obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42% poparcia.

Nie może więc dziwić, że model państwa usamorzadowionego – jego skuteczność działania – dostrzegają sami obywatele. Wystarczy zobaczyć badania CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do władz samorządu i do rządu centralnego. Pozytywny stosunek do samorządu miało 75% obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42% poparcia³.

By jednak zbudować nowe państwo – państwo samorządne i zdecentralizowane – musimy na poważnie potraktować dwie zasady: samorządności i pomocniczości. Silny region, silna gmina, silny powiat, silne miasto to najlepsza droga do skutecznego zarządzania i pozytywnego zmieniania życia lokalnych wspólnot. Dlatego realnie wzmocniono pozycję wójtów, burmistrzów czy prezydentów. W ten sposób dajemy im możliwość podejmowania konkretnych działań na rzecz mieszkańców. Samorządy zostały upodmiotowione. Wpisały się w świadomość społeczną i praktykę rządzenia. Są dobrze oceniane przez mieszkańców.



Aktywność ruchów miejskich, popularność budżetów obywatelskich czy funduszy sołeckich pokazuje jasno: Polacy coraz częściej i coraz intensywniej chcą angażować się w procesy sprawowania władzy.

Aktywność ruchów miejskich, popularność budżetów obywatelskich czy funduszy sołeckich pokazuje jasno: Polacy coraz częściej i coraz intensywniej chcą angażować się w procesy sprawowania władzy, ale też w stopniu dużo większym niż wcześniej realizują to pragnienie. Mieszkańcy małych ojczyzn chcą dziś w szerszym zakresie decydować o tym, co i jak w swoim najbliższym otoczeniu zmienić z korzyścią dla siebie,

³ CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań, nr 38/2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF; CBOS, *Stosunek do rządu w pierwszej połowie marca*, Komunikat z badań, nr 36/200, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_036_20.PDF [dostęp: 22.03.2021].

ale i dla innych grup społecznych. Rośnie społeczne zaangażowanie i poziom partycypacji obywatelskiej. Dlatego nowa wizja samorządności – a więc wsłuchiwanie się w głos mieszkańców, ale też umożliwianie im podejmowania wiążących decyzji – musi być celem politycznym i strategicznym nowej umowy społecznej.

Rozwijanie i zacieśnianie współpracy z sektorem pozarządowym, na przykład poprzez powoływanie pełnomocników ds. współpracy z NGO-sami, coraz większe środki przeznaczane na realizację budżetów obywatelskich czy konsultowanie z mieszkańcami rozmaitych decyzji to sygnały, że w Polsce mamy już do czynienia z oddolną zmianą. Można ją określić mianem drugiej fali samorządności. Uważam, że najlepszymi ekspertami do spraw miasta czy gminy są ich mieszkańcy. A mądra władza wie, jak tę wiedzę oraz doświadczenie społeczne dobrze zagospodarować.

Samorządy nie tylko powinny otrzymać większe środki i tym samym uniezależnić się od kaprysów władzy centralnej, ale koniecznym jest tu promocja dwóch wartości: współpracy i zaufania. Tam bowiem, gdzie ludzie w sposób mądry ze sobą współpracują, wszyscy na tym zyskujemy. Tam, gdzie ludzie ze sobą w sposób niemądry walczą, wszyscy na tym tracimy. Po drugie: zaufanie, którego potrzebujemy na szczeblu lokalnym, jest tańsze niż, tak bardzo promowana teraz przez obecną władzę, podejrzliwość. Jeśli będziemy ufać sobie nawzajem, nie tylko będziemy dynamiczniej się rozwijać, ale także życie stanie się dla nas bardziej przyjazne.

Drugim filarem nowego rozumienia i działania państwa jest zasada pomocniczości. Często nazywana jest także zasadą subsydiarności (od łac. *subsídium* – pomoc). Zawdzięczamy ją tradycji katolickiej – a dokładniej katolickiej nauce społecznej. Gdybym miał w jednym zdaniu streścić logikę tej ważnej dla naszego życia społecznego i administracyjnego zasady, to brzmiałoby ono następująco: „Tyle państwa ile potrzeba, tyle wolności, ile można”. Mówi ona tym, że każdy szczebel władzy powinien spełniać tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub jednostki działające w ramach społeczeństwa.

Pomocniczość realizowana jest na dwa sposoby: poprzez autonomię i poprzez współpracę. Autonomia polega na tym, że władza centralna nie przejmuje zadań, które spokojnie – czasami sprawniej i szybciej – może wykonać samorząd. W ostatnim czasie najlepszym przykładem na to, że samorządy lepiej rozwiązują nasze codzienne sprawy, był choćby Narodowy Program Szczepień. Poszczególne miasta i gminy potrafiły skuteczniej niż rząd centralny przygotować punkty szczepień, choć obecny rząd robił wiele, by w tym trudnym zadaniu przeszkadzać. Nie znaczy to, że wykluczona jest współpraca. Przeciwnie: współpraca jest absolutnie wskazana, ale na zasadach partnerskich i wzajemnego zaufania. Zasada pomocniczości jest receptą na dobre zarządzanie państwem pod warunkiem, że jej trybami są autonomia i współpraca.

”

Zasada pomocniczości jest receptą na dobre zarządzanie państwem pod warunkiem, że jej trybami są autonomia i współpraca.

Zasady, które tu opisuję, stanowią nie tylko przepis na budowę życzliwego państwa – państwa usamorzadowionego i otwartego na obywatelski potencjał – ale także wielkiego społeczeństwa, które za dobrą monetę bierze partycypację i deliberatywne metody podejmowania decyzji. Życzliwe państwo to nowy sposób reformowania i zarządzania, w którym zwycięzca wyborów nie bierze wszystkiego, by kolonizować państwo – nie dlatego, że nie chce, ale dlatego, że w ramach decentralizacji po prostu już nie może, gdyż nie ma do tego narzędzi. W tak rozumianym społeczeństwie ceni się indywidualną wolność każdego z nas. Nieważne kim jesteś, ale ważne, kim chcesz się stać – tworząc wielkie społeczeństwo nikt nie może czuć się wykluczony, bo każdy jest wyjątkowy i potrzebny. Nieważne, czy mieszkasz na wsi, czy w mieście; kończyłeś prestiżowy uniwersytet czy lokalną szkołę – życzliwe państwo stworzy ci takie warunki, byś mógł realizować swoje marzenia i aspiracje.

A zatem: tyle centrum, ile to konieczne, tyle samorządu, ile to możliwe. To przepis na nową Polskę.

O autorze

Jarosław Makowski – filozof, publicysta, szef Instytutu Obywatelskiego, samorządowiec, radny miasta Katowice, były radny Sejmu Śląskiego, miejski aktywista, pomysłodawca katowickiego stowarzyszenia BoMiasto, założyciel i redaktor kwartalnika „Instytut Idei”. Autor między innymi: „Wariacje Tischnerowskie” (2012), „Pobudka Kościele” (2017), „Kościół w czasach dobrej zmiany” (wydawnictwo Liberte!, 2021).

Partnerzy



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



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru

