

Nowy model funkcjonowania samorządów potrzebny od zaraz



prof. Adam Gendźwiłł

Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

Spoleczne zaufanie do samorządów lokalnych przez lata bazowało na tzw. micie założycielskim o doskonale przeprowadzonej transformacji, który w dzisiejszych realiach coraz bardziej traci na swej wartości oraz aktualności. Potrzebny jest nowy sposób patrzenia na samorządy i samorządność, wolny od przeszłych tęsknot i fantazmatów, a w zamian – skupiony na realnych wyzwaniach, które czekają tuż za rogiem. Jak poprawić sposób inwestowania samorządu? Jak zapewnić mu większą autonomię? Co zrobić, by był bardziej obywatelski?

Przekonanie o sukcesie samorządów lokalnych w Polsce było przez lata budowane na założycielskim micie o samorządności terytorialnej jako najbardziej udanym owocu transformacji ustrojowej ostatniej dekady XX wieku. Siła samorządów lokalnych w Polsce, wysoki poziom zaufania do władz samorządowych wśród obywateli były związane z tym, że samorządy lokalne są uważane za „władzę blisko obywateli”, że są zdystansowane od ogólnokrajowej polityki („wypisały się z partii”) i że zamiast politykować – pragmatycznie inwestują.

Na te uzasadnienia mocnej pozycji samorządów lokalnych wśród różnych organów władzy państwowej trzeba dziś spojrzeć sceptycznym okiem. Jak pokazują pogłębione badania postrzegania samorządów przez Polki i Polaków, ów mit założycielski nie jest tak powszechnie rozpoznawalny, jak chciałyby tego elity – eksperci i zasłużeni dla samorządności weterani. Paradoksalnie, brakuje mu często zakorzenienia w lokalnym kontekście, np. w legendach założycielskich o pierwszej kadencji samorządu w danym mieście czy gminie, o społecznikach, którzy w tym czasie zaangażowali się w działalność samorządową. Kolejne pokolenie obywateli dorasta w realiach, gdzie samorządność terytorialna jest oczywistością.

Na obrazie samorządów pojawiają się też rysy, o których mówi się coraz głośniej. Lokalna władza nie zawsze jest blisko – „blisko” oznacza bowiem często okresowe tylko zbliżenie się do mieszkańców w czasie kampanii wyborczej. Od ogólnokrajowej polityki, spolaryzowanej wzdłuż podziałów partyjnych, coraz trudniej jest się samorządowcom odizolować. Pragmatyzm inwestycji samorządowych coraz częściej bywa kwestionowany. Samorządowcy i ci, którym decentralizacja władzy jest bliska, powinni skupić się na poszukiwaniu nowszej opowieści o samorządach, świeższych uzasadnień samorządności, a w dalszej perspektywie – nowego modelu funkcjonowania samorządów szczebla gminnego.

”

Samorządowcy i ci, którym decentralizacja władzy jest bliska, powinni skupić się na poszukiwaniu nowszej opowieści o samorządach, świeższych uzasadnień samorządności, a w dalszej perspektywie – nowego modelu funkcjonowania samorządów szczebla gminnego.

Samorząd inaczej inwestujący

W 2010 r. Platforma Obywatelska mogła prowadzić swoją kampanię samorządową pod hasłami „Nie róbmy polityki – budujmy szkoły”, „Nie róbmy polityki – budujmy drogi”, bo dominowało wówczas technokratyczno-inwestorskie podejście do polityki samorządowej. W związku z napływem funduszy europejskich dość oczywiste stało się przypisanie samorządom roli największego inwestora publicznego, odpowiedzialnego za racjonalne wykorzystanie tych środków. Burmistrzowie zostali budowniczymi, administracja lokalna profesjonalizowała się w staraniach o fundusze zewnętrzne i realizowaniu projektów inwestycyjnych. Polskie samorządy w dużej mierze zasypały ogromną lukę inwestycyjną w podstawowej infrastrukturze komunalnej, odziedziczoną jeszcze po PRL.

Rola miast i gmin jako „inwestorów zastępczych” jest już jednak na wyczerpaniu, a do inwestycji samorządowych trzeba będzie podchodzić bardziej selektywnie – nie tylko dlatego, że zewnętrznych środków do dyspozycji jest mniej, ale również dlatego, że mieszkańcy są bardziej zróżnicowani, jeśli chodzi o potrzeby i preferencje. Kolejne inwestycje przestały być niekontrowersyjne, dające się łatwo uzasadnić w kategoriach inżyniersko-technokratycznych. Nowe projekty są i będą częściej kontestowane – to, co dla jednych jest „rewitalizacją śródmieścia”, dla innych może być „betonozą”. Samorządowcy muszą liczyć się z większą krytyką, ruchami społecznymi mobilizującymi oddolnie sprzeciw, zorganizowanymi lokalnie grupami interesu. Inwestycje samorządowe staną się znacznie bardziej polityczne – w tym sensie, że będą potrzebowały dobrych uzasadnień i procesu prowadzącego lokalną wspólnotę do porozumienia. Coraz mniej spośród projektów inwestycyjnych będzie „uzasadniać się samodzielnie”. To również oznacza większą trudność w zmianie priorytetów oraz wymaganie programowania rozwoju lokalnego w dłuższym horyzoncie czasowym. Złośliwie można by stwierdzić, że dla wielu samorządowców narzędzie długoterminowego programowania rozwoju stanowiło dotychczas sprawowanie władzy przez kilka następujących po sobie kadencji („bo tylko wtedy można się wykazać”). Samorządy potrzebują jednak priorytetów inwestycyjnych, które nie są autorską agendą tego czy innego burmistrza, ale solidnie wykutym kompromisem.

”

Nowe projekty są i będą częściej kontestowane – to, co dla jednych jest „rewitalizacją śródmieścia”, dla innych może być „betonozą”. Tym samym coraz mniej inwestycji będzie „uzasadniać się samodzielnie”. Samorządy potrzebują zatem priorytetów inwestycyjnych, które nie są autorską agendą tego czy innego burmistrza, ale solidnie wykutym kompromisem.

Zmienne, czasem sprzeczne oczekiwania, a także długoterminowe tendencje (zmiana demograficzna, intensyfikacja migracji, zagrożenie bezpieczeństwem) nakazują dziś inaczej spojrzeć na obiekty użyteczności publicznej. Muszą być elastyczne funkcjonalnie, nie mogą być przeskalowane, bo ich utrzymanie obciąży na długie lata wspólnoty samorządowe. Do świadomości mieszkańców coraz bardziej przebija się to, że inwestować należy również w usługi publiczne, tak by tworzyły dobrze działający system na poziomie lokalnym (np. gospodarki odpadami, transportu publicznego), ale także by uzupełniały niedostatki, zapewne nienaprawialne inaczej, systemu ogólnokrajowego (np. ochrony zdrowia). To wyzwanie, z którym władze centralne w Polsce nie radzą sobie najlepiej – część usług (oświata, leczenie) jest objęta postępującą prywatyzacją, która pogłębia nierówności społeczne. Inwestowanie w usługi to być może mniej spektakularny aspekt funkcjonowania gmin, ale warto zauważyć że w rozwiniętych społeczeństwach europejskich to właśnie poziom lokalnych usług publicznych, lokalne państwo dobrobytu, wpływa przede wszystkim na jakość życia mieszkańców.

Samorząd bardziej samodzielny

Realna samorządność jest możliwa tam, gdzie istnieje finansowa autonomia. Władze samorządowe po to otrzymują silną wyborczą legitymizację, żeby samodzielnie zarządzać tym, co wspólne – zasobami komunalnymi i środkami pochodzącymi głównie z podatków. Monitoring autonomii lokalnej, prowadzony przez Fundację Batorego za pomocą tzw. indeksu samorządności, pokazuje wyraźnie, że w ostatnich latach w znacznej części gmin w Polsce ograniczony został udział dochodów własnych – stało się to głównie za sprawą zmian w systemie podatków dochodowych. Rosła też tzw. luka oświatowa (czyli dopłaty samorządów do subwencji oświatowej, której wysokość coraz bardziej odstawała od kosztów utrzymania szkół). Wzrosło uzależnienie inwestycji gminnych od rządowych programów dotacyjnych, w których kryteria przyznawania dotacji okazywały się nieprzejrzyste i partyjnie „skrzywione”.

Samorzady w Polsce potrzebują większych dochodów własnych – tzn. większych udziałów w podatkach centralnych i lepiej zaprojektowanego systemu wyrównawczego. Dodatkowym impulsem byłyby modernizacja podatku od nieruchomości. To jedyny znaczący podatek, który jest prawdziwie lokalny – w tym sensie, że jego wysokość jest ustalana przez władze gmin i może być narzędziem polityki podatkowej. Wspólnoty samorządowe w Polsce dojrzały do tego, by ustalając stawki podatkowe, uczestniczyć w większym niż obecnie zakresie w ustanawianiu sprawiedliwości dystrybtywnej, np. różnicując wysokości stawek podatkowych między obszarami o różnych funkcjach, tymi lepiej i gorzej wyposażonymi w usługi publiczne, także po to, by lepiej kontrolować niepokojące zjawiska na rynku nieruchomości. Budżety gmin powinny pozwalać na realizowanie podstawowych inwestycji bez potrzeby starania się o dotacje w konkursach. Samorządność nie może być sprowadzana do „turnieju miast”, w którym stawką jest kartonowy czek wręczony przez ministra czy wojewodę.



Samorzady w Polsce potrzebują większych dochodów własnych. Budżety gmin powinny pozwalać na realizowanie podstawowych inwestycji bez potrzeby starania się o dotacje w konkursach. Samorządność nie może być sprowadzana do „turnieju miast”, w którym stawką jest kartonowy czek wręczony przez ministra czy wojewodę.

Samorząd bardziej obywatelski

Jeśli po zwrocie politycznym, mającym miejsce po wyborach parlamentarnych w 2023 r., w polityce rządu wobec samorządu terytorialnego dojdzie do odwrótu od „pełzającej recentralizacji”, to tej (pożądaney) zmiany nie można sprowadzić wyłącznie do wzmocnienia wybieranych władz lokalnych kosztem władz centralnych. Zasobem władz samorządowych, na którym mogą one budować swoją legitymizację, są nie tylko wyniki powszechnych wyborów (głównie organów wykonawczych), ale również model współpracy z mieszkańcami w trakcie trwania kadencji. To nie jednorazowy akt uczestnictwa wyborczego ustanawia „lokalne obywatelstwo” wysokiej jakości, ale włączenie w procesy decyzyjne – różne formy konsultacji, panele obywatelskie, samorząd jednostek pomocniczych (wsi i osiedli), inicjatywę lokalną, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą itd. W tym zakresie więcej zależy od zmiany praktyk i wykorzystania już istniejących instytucji partycypacji niż tworzenia nowych.

Zmodernizowany samorząd lokalny musi zmierzyć się z jeszcze jednym wyzwaniem, wynikającym z tego, że Polska stała się krajem napływowym (stało się to jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie). W sytuacji zaniedbania polityki migracyjnej, właściwie braku strategii państwa w tym obszarze, samorzady lokalne – zwłaszcza miast i gmin będących skupiskami migrantów – muszą zmagać się z wieloma wyzwaniami samodzielnie. O ile pierwszą potrzebą okazują się zwykle kwestie zabezpieczenia socjalnego, edukacji

i dostępu do rynku pracy, o tyle z czasem znaczenia będzie nabierało polityczne upodmiotowienie obywateli innych państw mieszkających na stałe w Polsce, włączenie ich choćby w mechanizmy konsultowania lokalnych decyzji. Samorządy są wspólnotami mieszkańców – nie tylko polskich obywateli. Włączenie w samorządność to również jeden z instrumentów integracji.

”

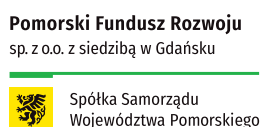
W sytuacji zaniedbania polityki migracyjnej, samorządy lokalne muszą mierzyć się z wieloma wyzwaniem samodzielnie. O ile pierwszą potrzebą okazują się zwykle kwestie zabezpieczenia socjalnego, edukacji i dostępu do rynku pracy, o tyle z czasem znaczenia będzie nabierało polityczne upodmiotowienie obywateli innych państw mieszkających na stałe w Polsce. Włączenie w samorządność to również jeden z instrumentów integracji.

Samorząd terytorialny, w kształcie, w jakim powstał w 1990 roku, a potem w wyniku drugiej fali reform samorządowych, to ważny element architektury współczesnego państwa. Ale tak ukształtowany model samorządności nie jest „końcem historii”. Być może nastał właśnie dobry moment na rewizję priorytetów i znalezienie nowych odpowiedzi na to, co czeka już za rogiem.

O autorze

Prof. **Adam Gendźwiłł** – politolog, socjolog, geograf. Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Socjologii UW. Badacz samorządów terytorialnych, systemów i zachowań wyborczych, członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji Batorego.

Partnerzy



Partnerzy numeru

