

Zarządzanie wielopoziomowe, współdziałanie i partnerstwo – odpowiedź na samorządowe wyzwania przyszłości?



dr Jan Olbrycht

poseł do Parlamentu Europejskiego

Reforma samorządowa pozwoliła nam odzyskać prawo do współdecydowania o polityce lokalnej. Budując Polskę samorządną, korzystaliśmy z doświadczeń państw Europy Zachodniej, prowadziliśmy wiele emocjonujących debat i rozmów, by w końcu określić i umocnić własną, lokalną tożsamość. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia samorządowe, przyszedł już czas, by pomyśleć o innych formach zarządzania sprawami publicznymi. Realizacja niektórych z nich wymaga podziału kompetencji oraz współdziałania wielu samorządów i typów administracji. W jaki sposób wdrożyć pomysł zarządzania wielopoziomowego opartego na partnerstwie? Czy podejście to osłabi istotę samorządności? Jak wykorzystać doświadczenie Unii Europejskiej w tym temacie?

Część samorządowa ogromnej zmiany solidarnościowej lat 90. niosła w sobie wszystkie ideały tamtego czasu: żądanie wolności, demokracji, podmiotowości i sprawiedliwości społecznej. Było to widoczne w toczonych wówczas debatach i dokumentach, takich jak *Samorządna Rzeczpospolita*. Dyskusja na temat samorządności (skoncentrujemy się tutaj na samorządności terytorialnej) odnosiła się nie tyle do budowy samorządu terytorialnego, ile do jego odbudowy po okresie długiej nieobecności samorządu w czasach PRL. Dotyczyła więc ona przywołania doświadczeń z okresu przedwojennego, który w dużej mierze był czasem dostosowywania różnych modeli zarządzania sprawami lokalnymi, funkcjonujących wcześniej w poszczególnych zaborach (z marginalną rolą zaboru rosyjskiego). Ślady tych decyzji widać do dzisiaj w nazewnictwie samorządowym.

W rozmowach tych pojawiły się też wpływy modeli samorządności terytorialnej obowiązujących w Europie Zachodniej i jeszcze dzisiaj można znaleźć takie fragmenty prawa, które nawiązują do rozwiązań francuskich czy (w mniejszym stopniu) niemieckich. Stało się tak, ponieważ wielu spośród „ojców” polskiej samorządności było frankofilami, ale także ze względu na dużą aktywność rządu francuskiego w przygotowywaniu i kształceniu przyszłych liderów samorządu w Polsce (np. wizyty studyjne organizowane dla setek działaczy przyszłego polskiego samorządu). Nie mogło to pozostać bez wpływu na pierwszy, gminny etap reformy samorządowej, ale także na jej część powiatowo-regionalną. Nieprzypadkowo w sferze zarządzania sprawami publicznymi pojawiła się u nas rola wojewody – odpowiednika francuskiego prefekta, a jednym z narzędzi zarządzania sprawami publicznymi stał się kontrakt regionalny.

System samorządowy budowaliśmy zatem na podstawie doświadczeń własnych, ale także rozwiązań funkcjonujących w innych krajach. Nie były to przecież jednak tylko debaty o charakterze analitycznym, część z nich dotyczyło rewolucyjnych zmian społecznych, którym towarzyszyły ogromne emocje i zaangażowanie wielu osób. Jako aktywny uczestnik tamtych procesów, często doświadczałem tej atmosfery. Reforma samorządowa niosła w sobie pewność, że odzyskujemy w sensie symbolicznym i praktycznym miasta i gminy; że to my, a nie ktoś z zewnątrz, będziemy teraz decydowali o naszych sprawach. Będziemy mieli „nasze”, wybrane przez nas samych władze (a nie terytorialne organy administracji państwowej), „naszego” burmistrza, wójta czy prezydenta.

”

Reforma samorządowa niosła w sobie pewność, że odzyskujemy w sensie symbolicznym i praktycznym miasta i gminy; że to my, a nie ktoś z zewnątrz, będziemy w pełni decydowali o naszych sprawach.

W opozycji do „my” stali „oni”: przedstawiciele systemu państwa socjalistycznego, którym odebraliśmy prawo zarządzania sprawami lokalnymi. Bardzo szybko okazało się jednak, że „oni” to także przedstawiciele „naszych”, bo rząd centralny również przejął obóz demokratyczny. Koniec końców dosyć powszechne w środowisku samorządowym stało się jednak przekonanie, że to samorząd terytorialny strukturalnie jest „lepszą” częścią władzy publicznej. To my, samorządowcy, byliśmy bliżej obywateli i w jakimś sensie lepiej odczytywaliśmy ich potrzeby. Tak rodziło się, powszechne również w państwach Europy Zachodniej, napięcie pomiędzy władzami lokalnymi i rządami, przejawiające się głównie w sporach o adekwatności środków finansowych do wykonywanych zadań publicznych.

Był to również czas budowania czy też odbudowywania bardzo silnej tożsamości lokalnej, a później także regionalnej, wyrazistego zakreślania obszaru jej funkcjonowania, przywracania i tworzenia własnej symboliki – herbów, flag itp., czyli podkreślania swojej odrębności. W pewien sposób naturalną częścią tego samorządowego pejzażu stała się konkurencja pomiędzy miastami, gminami, a później też powiatami i regionami. Władze lokalne zaczęły być oceniane w rozmaitych samorządowych rankingach i w zależności od zajmowanego w nich miejsca, uznawane były za mniej lub bardziej skuteczne w rozwiązywaniu spraw publicznych. Od samego początku było jednak wiadomo, że są takie typy zadań publicznych, których nie da się zamknąć w granicach administracyjnych, a nawet jeżeli tak się stanie, to efekty takich działań mogą się okazać szkodliwe dla mieszkańców. Dotyczyło to, i nadal dotyczy, m.in. transportu, zaopatrzenia w energię, a także edukacji czy ochrony zdrowia.

Pierwszym przykładem nowych struktur, które miały, chociaż w części, rozwiązać te problemy, były dobrowolne związki komunalne, napędzane przede wszystkim wolą współpracy i chęcią tworzenia instrumentów partnerskiego współdziałania. Miałem okazję współtworzyć jeden z pierwszych związków komunalnych, który służył grupie gmin jako wehikuł w rozwiązywaniu najtrudniejszych spraw o charakterze ponadlokalnym. W późniejszym czasie część tych zadań została przejęta przez struktury powiatowe, ale większość z nich w dalszym ciągu realizowana jest przez utworzone wówczas dobrowolne struktury współpracy.

Przez ponad 30 lat szliśmy ścieżką podobną do samorządów zachodnich, tworząc struktury państwa zdecentralizowanego z rozbudowaną częścią samorządową, złożoną z trzech poziomów. Proces podziału zadań publicznych na lokalne, powiatowe i regionalne nie zawsze wytrzymywał próbę czasu. Wystarczyło przejęcie władzy w państwie przez środowisko polityczne o ewidentnym nastawieniu centralistycznym, aby rozpocząć okres redukcji kompetencji samorządów, czy to legislacyjnie, czy to poprzez ograniczenie źródeł finansowania. Byliśmy świadkami przekształcania systemu samodzielności samorządowej w system klientystyczny, w którym nawet spory o nieadekwatność finansów do zadań przestawały mieć znaczenie.



Proces podziału zadań publicznych na lokalne, powiatowe i regionalne nie zawsze wytrzymał próbę czasu. Wystarczyło przejęcie władzy w państwie przez środowisko polityczne o nastawieniu centralistycznym, aby rozpocząć okres redukcji kompetencji samorządów. Byliśmy świadkami przekształcania systemu samodzielności samorządowej w system klientystyczny, w którym nawet spory o nieadekwatność finansów do zadań przestawały mieć znaczenie.

Równocześnie w latach 2000. rozpoczęliśmy wdrażanie funduszy europejskich, co wymagało dużej dyscypliny, sprawnej administracji i skutecznej kontroli. Pojawiło się wówczas pytanie, czy proces ten może skutecznie przeciwdziałać zapędowi centralistycznemu? Czy może chronić samorząd terytorialny przed próbami jego osłabiania? Uważam, że nie, ponieważ zasady dysponowania funduszami europejskimi są przecież tworzone dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, a sposób ich wydawania musi być dostosowany do obowiązującego systemu realizacji zadań publicznych w każdym z tych państw – a te, jak wiadomo, są na różnym poziomie decentralizacji. Administracja europejska nie będzie nigdy decydowała o zadaniach gmin czy regionów. To kompetencja każdego państwa.

Wciąż jednak podejmowane są wysiłki w celu zwiększenia efektywności wdrażania funduszy. Oczywiście jest, że najbardziej skuteczne są te działania, które angażują obywateli bezpośrednio, a to oznacza działanie samorządów lub też współpracę z nimi. Wymaga to wyjścia poza granice administracyjne wyznaczone przez ustrój terytorialny państwa i wyraźnego uznania, że pewna część zadań publicznych musi czy też powinna być realizowana na inne sposoby.

Udaną próbą przezwyciężenia trwałych podziałów administracyjnych było zapewnienie w rozporządzeniu dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pewnej puli środków (5% alokacji krajowej) dla tych samorządów, które podejmą wspólne działania ponad granicami administracyjnymi, takich jak: miasta z ich otoczeniem, obszary funkcjonalne obejmujące fragment miast czy też sąsiadujące gminy. Jako poseł sprawozdawca parlamentarny zaproponowałem takie rozwiązanie i w powszechnym użyciu pojawiła się wówczas nazwa ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne). Istotą tego pomysłu było premiowanie tych, którzy podejmują wysiłek wspólnego działania, a także umożliwienie nowo utworzonym podmiotom samorządowym swobodnego proponowania swoich projektów, bez odgórnego narzucania czegokolwiek. Metoda ta została wykorzystana w wielu miejscach Europy i znalazła też potwierdzenie w kolejnej edycji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Było to pierwsze tego rodzaju podejście, które premiuje wspólną realizację zadań publicznych i ogranicza niepotrzebną konkurencję sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego.



Istotą Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych było premiowanie wspólnej realizacji zadań publicznych i ograniczanie niepotrzebnej konkurencji sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego.

Istnieją jednak takie zadania publiczne, których realizacja wymaga współdziałania wielu szczebli samorządów i rodzajów administracji – dotyczy to np. ochrony zdrowia, planowania przestrzennego czy cyfryzacji. W tych sprawach konieczna jest partnerska współpraca wszystkich poziomów samorządu (a nie, jak w przypadku związków komunalnych – tylko gmin), czyli miast, gmin, powiatów i województw. Współpraca ta nie polega na samodzielnym, zgodnym z kompetencjami, wykonywaniu przydzielonych zadań, lecz na wspólnym rozwiązywaniu problemów z wykorzystaniem instrumentów przypisanych, zgodnie z zasadą subsydiarności, różnym typom samorządu. Wymaga to nie tylko zdecydowanego odejścia od partykularyzmów i sztucznej konkurencji, lecz przede wszystkim partnerskiego traktowania wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie.

I nie jest to zadanie łatwe, ponieważ często postrzega się je jako sprzeczne z zasadą pomocniczości. Takiemu podejściu zarzuca się niekiedy, że zaciemnia podział kompetencji między poszczególnymi władzami. Staje się ono jednak koniecznością, ponieważ złożone, współczesne procesy cywilizacyjne i rozwojowe nie mieszczą się już w dotychczasowych podziałach administracyjnych i kompetencyjnych. Potrzebne jest poszukiwanie nowych, funkcjonalnych rozwiązań, które z jednej strony wymagać będą współpracy, a z drugiej nie będą torpedowały procesu decentralizacji państwa. Dynamika przemian społecznych i gospodarczych, których doświadczamy obecnie, wskazuje na to, że zadania wymagające partnerskiego współdziałania samorządów z administracją rządową, czy nawet europejską, będą się pojawiały coraz częściej. Konieczne staje się zarządzanie wielopoziomowe, czyli taka droga sprawowania pieczy publicznej, która wymagać będzie współpracy różnych szczebli władzy. Wymaga tego charakter nowych zadań publicznych, konieczność ograniczenia ich kosztów, unikanie sporów kompetencyjnych czy wreszcie oszczędność czasu. Czy podejście to osłabia istotę samorządności? Oczywiście, że nie! Raczej ją wzmacnia, definiując samorząd terytorialny jako kluczowe ogniwo w procesie podejmowania decyzji publicznych.



Dynamika przemian społecznych i gospodarczych wskazuje na to, że zadania wymagające partnerskiego współdziałania samorządów z administracją rządową, czy nawet europejską, będą się pojawiały coraz częściej. Konieczne staje się zarządzanie wielopoziomowe, czyli taka droga sprawowania pieczy publicznej, która wymagać będzie współpracy różnych szczebli władzy publicznej.

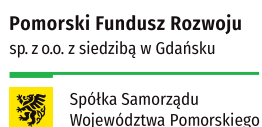
Na poziomie europejskim byliśmy świadkami bardzo ciekawego pomysłu wielopoziomowego zarządzania w zakresie polityki miejskiej. W czasie Prezydencji Holenderskiej w Radzie UE, rząd tego kraju zaproponował w tzw. pakcie amsterdamskim przyjęcie Agendy Miejskiej UE. Istotnym elementem Agendy było zawieranie partnerstw, które zajmowały się przygotowaniem polityk miejskich związanych z funkcjonowaniem miast. W partnerstwach tych uczestniczyli przedstawiciele samorządów terytorialnych, rządów i Komisji Europejskiej. Pierwsze spotkania nie należały do najłatwiejszych, bo towarzyszyła im obawa o to, czy podzielenie się wiedzą i zadaniami nie podważy istniejącego podziału kompetencji i odpowiedzialności. W miarę postępu prac, wszystkie strony nabierały do siebie zaufania, wnosząc wartościowy wkład merytoryczny. Obecnie trwają dyskusje nad tym, w jaki sposób wykorzystać to doświadczenie w przygotowaniu polityk europejskich na następny okres programowania. Co ważne, w tego typu partnerstwie nie chodzi tylko o wzajemne informowanie się, ale o wspólną pracę i komplementarne znajdowanie optymalnych rozwiązań.

Polskie samorządy, podobnie jak samorządy w innych krajach, przechodziły i dalej przechodzą okres dojrzewania do nowych wyzwań i zadań. Wymaga to z jednej strony czytelnego podziału kompetencji, a z drugiej bliskiej, partnerskiej współpracy i budowania wzajemnego zaufania. W Polsce taką rolę powinna pełnić Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – nie tyle jako ciało konsultacyjne, ile modelowy przykład wspólnego rozwiązywania złożonych problemów publicznych.

O autorze

Dr **Jan Olbrycht** – polityk, deputowany do Parlamentu Europejskiego, samorządowiec i socjolog, ekspert w zakresie funduszy europejskich. Ukończył studia na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 1984 r. obronił pracę doktorską. W 2000 r. odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. W 2015 r. został odznaczony Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego.

Partnerzy



Partnerzy numeru

