

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

## SIŁĄ SAMORZĄDU JESTEŚMY MY - OBYWATELE!

*Autor: Cezary Trutkowski*

***Reformy samorządowe wdrażane w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, oprócz wymiaru czysto administracyjnego, niosły ze sobą zasadniczą zmianę koncepcji państwa oraz roli władzy państwowej. W wyniku zmian ustrojowych instytucje centralne, zgodnie z zasadą pomocniczości, miały zachować dla siebie tylko te kompetencje, z którymi samorzady nie będą sobie w stanie skutecznie poradzić. Rozwój samorządności miał umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy i samodzielne decydowanie o własnych sprawach.***

Podobnie jak w przypadku wszelkich innych procesów ustrojowych, o kształcie, zakresie i tempie wdrażania reform decydować miały instytucje centralne: przede wszystkim rząd, Parlament, a na końcu Prezydent RP. Stanowiło to oczywiście pewien paradoks – oto władza centralna, aby reformować system i dostosowywać go do standardów europejskich (zawartych choćby w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, podpisanej w imieniu Polski w 1993 r. w Strasburgu przez prof. Jerzego Regulskiego, ówczesnego stałego przedstawiciela RP przy Radzie Europy, a ratyfikowanej przez polski parlament rok później), miała się samoograniczyć i zmniejszyć swój bezpośredni wpływ na wiele obszarów życia społecznego. W Polsce, za sprawą długoletnich przygotowawczych prac analitycznych, szeregu działań budujących poparcie dla samorządności, ale też pewnej odwagi reformatorskiej, zmiany te udało się wprowadzić. W innych krajach Europy Wschodniej konieczność podejmowania takich decyzji nie zawsze była akceptowana – w konsekwencji reformy decentralizacyjne w bardzo różnym stopniu ograniczały funkcje organów centralnych tych państw w pięciu podstawowych sferach: polityki, władzy publicznej, własności i gospodarki komunalnej, finansów publicznych oraz administracji.

Po latach zdecydowana większość danych i wskaźników, zarówno ekonomicznych, jak społecznych, prowadzi do wniosku, że reformy samorządowe w Polsce należy generalnie uznać za udane. Jak zauważał Jerzy Regulski, „przywrócenie samorządów zmieniło cały sektor życia publicznego”. W wyniku przejęcia przez gminy znacznej części majątku należącego wcześniej do państwa powstał rynek nieruchomości. Inwestycje komunalne nabrały tempa<sup>[1]</sup>, padło wiele

[1] Regulski podaje prosty przykład wzrostu tempa modernizacji, porównując dane dotyczące inwestycji w zakresie budowy wodociągów: w latach 80. XX wieku do sieci podłączono 300 tysięcy gospodarstw, podczas gdy w latach 90. wskaźnik ten wyniósł 2,1 miliona („Samorządna Polska”, 2005, str. 65).

monopolistycznych instytucji, co przyczyniło się do wzrostu efektywności przedsiębiorstw i rozwinięcia lokalnej przedsiębiorczości. Powstał rynek finansów i usług lokalnych, zawiązano wiele organizacji społecznych, a samorządy rozpoczęły współpracę na międzynarodową skalę. Dzięki działalności samorządu odrodzonego po 1990 roku znacząco udało się poprawić lokalne warunki życia mieszkańców. Dla zobrazowania zmiany, która się dokonała w ciągu 30 lat, warto przytoczyć dane dotyczące stanu podstawowej infrastruktury komunalnej: pomiędzy rokiem 1990 a 2019 długość wodociągowej sieci rozdzielczej wzrosła (w skali kraju) ponad trzykrotnie, a długość sieci kanalizacyjnej – niemal sześciokrotnie.

Kilka lat temu sukces samorządowej Polski zauważyły i doceniły instytucje europejskie: autorzy raportu przygotowanego w 2015 roku przez komitet monitorujący Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy podkreślali, że „w czasie krótszym niż trzy dekady w Polsce udało się przeprowadzić trzy imponujące procesy: (a) transformację demokratyczną, (b) przekształcenie systemu ekonomicznego oraz (c) przejście od systemu hipercentralistycznego do administracyjnej decentralizacji. Zmiany wprowadzone w Polsce reformami z lat 1990 i 1998 umożliwiły stworzenie demokratycznych jednostek lokalnych i regionalnych. (...) Reformy lokalne i regionalne [w Polsce] są powszechnie uznawane za sukces, jako fundamenty obywatelskiego i demokratycznego społeczeństwa”.

Warto zauważyć, że autorzy przywołanego raportu wskazują na niezwykle istotną kwestię: decentralizacja państwa to nie tylko zmiana w sferze ustrojowej, to także przemiana świadomości obywateli – zmiana rozumienia tego, czym jest lokalna wspólnota, jakie zadania przed nią stoją oraz jaka jest rola mieszkańców i samorządu w tej wspólnocie. To również, a może przede wszystkim, rozwój współodpowiedzialności obywateli za wprowadzanie zmian w bezpośrednim otoczeniu człowieka. Jak przyznawał Jerzy Regulski, „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”. Sukces samorządności terytorialnej w Polsce w znacznej mierze związany jest właśnie z fundamentalną zmianą postaw i relacji społecznych. W wyniku reform, po doświadczeniach lat komunizmu, po czynach społecznych i „dobrowolnym” jednoczeniu się, Polacy musieli na nowo odkryć idee wspólnoty, współodpowiedzialności i współdecydowania o sprawach dotyczących miejsca swojego zamieszkania i wcielić w życie wnioski zrodzone z takiej zmiany. Tworzenie się i umacnianie nowych postaw społecznych świetnie ilustrują wyniki badań prowadzonych od lat przez CBOS: o ile w 1992 na pytanie „Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy swojego miasta, gminy?” twierdząco odpowiadało jedynie 16% respondentów, to we wrześniu 2018 takich deklaracji było już 59%.

Wszystko wskazuje zatem, że powinniśmy mieć podstawy do zadowolenia: **przypadające w 2020 roku 30-lecie odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce powinno być okazją do świętowania i elementem wzmacniającym dumę Polaków z osiągnięć trzech dekad transformacji. Powinno... o ile nie zaprzepaścimy dorobku reformatorów. Ostatnie lata trzeba bowiem uznać za okres regresu idei samorządowych, czas postępującej recentralizacji państwa i osłabiania instytucji lokalnych.**

Perspektywy realizacji zakładanych przez samorządowców planów rozwojowych stały się, szczególnie w ostatnim czasie, najogólniej mówiąc, niepewne – znaczący uszczerbek dochodów własnych związany przede wszystkim z wprowadzonymi na poziomie centralnym zmianami podatkowym, niedofinansowanie zadań zleconych, zaniżone subwencje oświatowe, rosnące koszty pracy (m.in. nierekompensowane koszty wzrostu płacy minimalnej i pozostałych powiązanych z nimi płac), energii, usług obcych. To wszystko powoduje znaczny problem z planowaniem budżetu i możliwością jego realizacji. Do tego należy dodać odbieranie samorządom niektórych kompetencji i, co za tym idzie, możliwości decydowania o sposobie realizacji części

polityk publicznych. Nic dziwnego, że najnowszy raport komisji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy opublikowany w 2019 roku został sformułowany w zgoła odmiennym tonie niż ten poprzedni, cytowany wyżej. Tym razem podkreślono „alarmujące trendy w demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce” i zauważono, że „sytuacja zmieniła się w niepokojący sposób w ciągu zaledwie kilku lat”. Autorzy raportu wprost „wyrażają obawy dotyczące ingerencji władz centralnych w funkcje lokalne, niedociągnięć w procesie konsultacji, pogorszenia statusu wybranych przedstawicieli [władz lokalnych] oraz utraty zaufania władz lokalnych do sądownictwa” i wzywają „władze krajowe, aby powróciły na ścieżkę decentralizacji i prawdziwej demokracji lokalnej i regionalnej, zapewniając stosowanie zasady pomocniczości w praktyce”.

Jak zatem obronić samorząd? Oczywistą drogą byłoby wspieranie tych sił politycznych, które samorządność terytorialną traktują poważnie, a zasadę decentralizacji państwa chcą realnie wdrażać w praktyce. Tyle że na podstawie dotychczasowych doświadczeń trudno byłoby takie siły jednoznacznie wskazać. Od czasów rządu Jerzego Buzka, pozostawiając na marginesie szczegółową ocenę konsekwencji wdrożonych wtedy reform, nie sposób mówić o systemowym wspieraniu samorządu. W dyskusjach liderów samorządowych i ekspertów różnych organizacji słyhać liczne postulaty, jednak systemowego podejścia brakuje.

Dlatego też wydaje się, że przynajmniej na obecną chwilę, najważniejszą sprawą pozostaje dalsze budowanie społecznego poparcia dla samorządności i wzmocnienie świadomego uczestnictwa Polaków w demokracji lokalnej. Oczywiście, należy cieszyć się z faktu, że aż 70% badanych przez CBOS (październik 2018) dobrze ocenia działalność władz samorządowych, ale jednocześnie należy postawić pytanie o źródła i trwałość tak wysokich ocen. Sukces inwestycyjny w gminach, na który niemały przecież wpływ miała możliwość korzystania z funduszy unijnych, trwałą bazą może nie być – ludzie wszak szybko przyzwyczajają się do dobrego. Uszczuplenie funduszy samorządowych, nadmiernie „troskliwy” rząd (pod postacią tego czy innego ministra realizującego swój program) czy strukturalne ograniczenie możliwości działania instytucji lokalnych szybko może tę sytuację zmienić. Dlatego samorządu trzeba bronić w działaniach obywatelskich, w ramach edukacji szkolnej czy w bardziej kompetentnym przekazie medialnym. Inaczej znów istotne dla nas sprawy załatwiać będziemy „w województwie” czy „w radzie narodowej”, licząc na przychylność przedstawicieli aparatu władzy.

## O Autorze:

**Cezary Trutkowski** – Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. doświadczony konsultant samorządowy i badacz społeczny. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w większości krajów bałkańskich i na Kaukazie. Współpracował także z UNDP, OSCE i Bankiem Światowym, oraz z licznymi instytucjami krajowymi przy realizacji wielkich i mniejszych projektów skierowanych do samorządów lokalnych.

*Komentarz pierwotnie ukazał się w Magazynie Gospodarczym „Fakty”  
(jubileuszowy album „30 lat samorządu terytorialnego”).*

.....

Warszawa, grudzień 2019

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa  
www.frdl.org.pl