Samorząd: czas diagnozy i korekt

Na marginesie lektury raportu „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania”

Samorząd potrzebuje zmiany – takiej poważnej, wynikającej z analizy ponad trzydziestoletnich doświadczeń. Potrzebuje też korekty przywracającej mu stabilność finansową, odwracającej centralizacyjny trend ostatnich lat. To pierwsze – czyli dużą reformę – trzeba zrobić po namyśle, zaś korekta potrzebna jest tak szybko jak to będzie możliwe. Następna samorządowa kadencja powinna być okresem przygotowania zmian, które są od dawna postulowane i podjęcia kwestii, które pojawiły się dopiero w ostatnich latach. To powinien być czas korekt i pogłębionej diagnozy, tak by reformom nadać charakter działań wyprzedzających. Warto zatem przewertować dawne pomysły oraz projekty i uważnie śledzić nowe trendy.

Dziesięć lat temu, w początkach roku 2013, ukazał się raport „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” stworzony przez grono ekspertów pod kierunkiem prof. Jerzego Hausnera. Jego wyróżnikiem było łączenie przywiązania do idei samorządności i decentralizacji państwa z zachowaniem krytycznego stosunku – zarówno wobec modelu ustrojowego, jak i zjawisk dostrzeganych w praktyce działań gmin, powiatów i województw.

Dla mnie jako politologa zaletą raportu było to, że nie lekceważył negatywnych zjawisk zachodzących w jednostkach samorządu terytorialnego i nie „pakował ich” w wygodne schematy myślowe – krytykę partii politycznych czy mechanizmów korupcyjnych. Zaletą było zerwanie – charakterystyczne dla kilku raportów przygotowanych wówczas z inicjatywy prof. Jerzego Hausnera – z powszechnym przekonaniem, że pierwsze ćwierćwiecze Trzeciej Rzeczpospolitej można podsumować jako udaną transformację. Podstawowym wątkiem wspomnianych kilku raportów była niezgoda na dryf rozwojowy. I powiązana z tym poważna przestroga, że sfera publiczna wymaga współcześnie nieustannych innowacji, twórczego niepokoju, poszukiwania nowych rozwiązań. A nie samozadowolenia, wspieranego sloganami o wielkim sukcesie transformacji.

Wśród głównych dysfunkcji samorządu raport wymieniał zarówno te, których źródłem był nałogowy centralizm struktur rządowych, jak i te, które wynikały z wadliwych praktyk lokalnych, a także – samego modelu ustrojowego. Dysfunkcja etatystyczna oparta jest od lat na sporze o tym, „kto zna lepiej” potrzeby mieszkańców, a każdy akt nieufności centrum państwa wobec kompetencji samorządów bywa zapisany w ograniczeniach ustawowych i praktykach instytucji podległych rządowi – wojewodów, kuratoriów, regionalnych izb obrachunkowych. W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości ten czynnik wzmocnił się do nienotowanego wcześniej poziomu, a w powiązaniu z dysfunkcją finansową, polegającą na „ograniczaniu samodzielności finansowej JST” – zaczął nabierać cech korekty ustrojowej.

Z drugiej strony utrzymały się dwie inne dysfunkcje produkowane już na poziomie lokalnym – przede wszystkim autokratyczna, polegająca na koncentracji władzy w rękach prezydentów, burmistrzów i wójtów oraz lekceważeniu wspólnotowych aspektów samorządności. Towarzyszy jej wzmacnianie się dysfunkcji biurokratycznej – polegającej na dominacji powiązanego z lokalnym liderem czynnika urzędniczego, ale też na stylu działania, utrudniającym współpracę z partnerami społecznymi Ratusza.

Odczytywane dziś dysfunkcje dobrze oddają stan rzeczy pod rządami PiS i porządki lokalne ukształtowane przez dominację wielokadencyjnych szefów gminnej egzekutywy. Jednocześnie fakt, że zostały spisane w roku 2013, a zatem jeszcze za czasów poprzedniej koalicji i w warunkach, w których

większość wybranych po raz pierwszy w powszechnych wyborach roku 2002 prezydentów kończyła dopiero trzecią kadencję – pokazuje z jednej strony długie trwanie problemów, a z drugiej przenikliwość autorów raportu.

Zarysowane przez nich dylematy można by wyrazić w krótszej i ostrzejszej formie, właśnie dlatego, że praktyka polityczna, jak i zmienne społeczne i gospodarcze, doprowadziły do sytuacji, w której kluczowe znaczenie będzie miał nowy model finansowania samorządów, poszukujący równowagi między chęcią zapewnienia obywatelom różnych gmin i miast w miarę podobnego standardu usług publicznych, a respektowaniem samodzielności finansowej samorządów. Polityka PiS przeciera drogę do wzmocnienia narzędzi ręcznego sterowania wsparciem dla gmin, a także wzmocnienia bezpieczeństwa gmin małych, kosztem średnich i dużych.

A ponieważ rząd nie jest jedynym graczem na tym polu, to równoczesne oddziaływanie logiki globalnego kapitalizmu (wysoka atrakcyjność metropolitalnych rynków pracy) i tendencji demograficznych (depopulacja i starzenie się miast na prowincji) możemy w ciągu dekady znaleźć się w sytuacji, w której sprawczy finansowo i samodzielny samorząd będzie działał tylko w kilkunastu, może kilkudziesięciu największych miastach. Pozostali będą oglądać się na wsparcie centralne i polityczno-klientelistyczne „dojścia" do władzy.

Drugi kluczowy dylemat dotyczy rozstrzygnięcia relacji między władzą skoncentrowaną w ręku szefów gminnej egzekutywy i wspierających ich urzędników, a jakimiś formami kolegialnej samorządności. Tworzenie rad dzielnic i osiedli oraz uruchamianie budżetów obywatelskich równowagi nie przywróci. Może łagodzić arbitralność czynnika biurokratycznego, ale w kluczowych dla miasta sprawach będzie generować nieufność i – co gorsza – obywatelską bierność.

Trzeci dylemat wiąże się z ideą organizującą zmiany w mieście. Kluczowa dla ostatnich dwóch dekad strategia możliwie efektywnej absorpcji środków musi ustąpić miejsca jakiejś innej idei rozwoju. Przede wszystkim wiążące wyzwania z poziomu „miasta regeneracyjnego" z realiami polityki przestrzennej, transportowej czy środowiskowej. Rywalizującymi strategiami będą zatem – na poziomie największych miast – neoliberalna idea „buduj się kto może", a z drugiej strony etatystyczna idea kontrolowanego rozwoju przestrzennego. Na poziomie miast mniejszych, w których inwestycje deweloperskie są mniej intensywne – przeciwwagą dla dryfu jest jakaś wersja regenerującego się rynku pracy i wzmocnienia nadwyrężonego polityką ostatnich dekad sektora usług publicznych.

Najmniej aktualną częścią raportu wydaje się być część „konieczne działania", która nie stała się programem kogokolwiek – ani rządzącej większości, która dokonała wyraźnej reorientacji w kierunku centralizmu, ani partii opozycyjnych. Wskazania te nie stały się też elementem presji ze strony związków i środowisk samorządowych. Jednak jej nieadekwatność do obecnej sytuacji polega na tym, że lista koniecznych, doraźnych korekt, znacznie się wydłużyła, a zmiany jakie zachodzą w państwie i jego otoczeniu – wzmacniają konieczność podjęcia dyskusji o nowym modelu ustrojowym samorządu. Paradoksalnie nie da się połączyć tych dwóch zadań jedną, wspólną ideą . Co więcej, pewne nagłe korekty mogą okazać się na dłuższą metę niekorzystne z punktu widzenia nowej logiki funkcjonowania samorządów.

Raport sprzed dziesięciu lat jest dobrym punktem wyjścia przede wszystkim do tej drugiej pracy, do pogłębionej diagnozy stanu polskiej samorządności i określenia ram nowego modelu władz lokalnych i regionalnych. Ze świadomością, że samo pojawienie się okazji do dokonania dużej zmiany przystosowującej ustrój i praktykę samorządu do realiów XXI wieku jest niepewne, ale zaledwie możliwe.

Prof. Rafał Matyja