



Potrzeba samorządności samorządów

Iwona Sagan

Rezultat jednej z reform fundamentalnych dla transformacji systemu polityczno-społecznego w Polsce to bez wątpienia powstanie struktur samorządowych na lokalnym (czyli gminnym) oraz regionalnym (tj. wojewódzkim) szczeblu organizacji administracyjno-terytorialnej kraju. Ponad 30 lat działania samorządu buduje dostatecznie długą perspektywę czasu, upoważniającą do uogólnień i wnioskowania na temat jego roli oraz funkcjonowania w życiu społeczno-gospodarczym kraju. Liczne raporty Fundacji Batorego, w tym *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*¹ z 2019 roku czy najnowszy raport z badań *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*², kreślą wielowymiarowy obraz polskiej samorządności.

Dzisiejszy globalny metakryzys – kryzys środowiska, gospodarki, relacji społecznych i aktualny kryzys wywołany wojną w Ukrainie, dotykający zarówno małe, lokalne społeczności, jak i mieszkańców metropolii – stawia przed samorządami wyzwania, które coraz trudniej zignorować, przeczekać lub zamknąć w ramach rutynowych procedur administracyjnych. Doświadczenie pandemii COVID-19 oraz obecna wojna na Ukrainie dowodzą, że szczególnie te ostatnie, czyli rutynowe działania administracyjne są dalece niewystarczające, a czasem wręcz utrudniają podejmowanie szybkich akcji w warunkach wyższej konieczności ratowania zdrowia i życia ludzi. Konieczna jest natomiast samorządność samorządów, czyli niezależne i sprawne podejmowanie decyzji dopuszczalnych w uwarunkowaniach prawnych danego czasu, ale wyrastających z własnych potrzeb, możliwości i pomysłowości.

¹ D. Sześciło, *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf> [dostęp: 25.03.2022].

² A. Gendźwiłł, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf [dostęp: 31.03.2022].

Oblicza władzy samorządowej

Warto rozpocząć od odwołania się do często pomijanej w dyskusjach nad władztwem samorządowym kwestii różnorodności form władzy, którą samorządy posiadają lub nie. Obok powszechnie rozpoznawanych typów władzy wynikających z umocowania w strukturach zarządczo-decyzyjnych oraz z kontroli kapitału finansowego i społecznego istnieje typ władzy, który stanowi efekt tzw. możliwości społecznego wytwarzania. Jest to posiadana przez lidera społeczności umiejętność mobilizacji ludzi, ich energii, zasobów oraz pracy na rzecz osiągania wspólnych celów. Ten typ władzy nie wynika jedynie ze zdobycia kontroli i narzucenia własnego kierunku przemian, ale jest efektem uzyskania, poszerzenia i zjednoczenia zdolności do działań poprzez zjednoczenie energii społecznej. Zatem jest to „władza ku”, a nie „władza nad”, władza wynikająca z aktywności działań, a nie z pasywności, która wiąże się z raz uzyskaną strategiczną pozycją. W złożonym, rozczłonkowanym środowisku miejskim władza społecznego wytwarzania bierze się z istnienia potrzeby przewodnictwa w skomplikowanym świecie miejskich interesów i relacji społecznych, a także ze zdolności do przejęcia tego przewodnictwa. Władza społecznego wytwarzania winna zatem stanowić istotę władzy samorządowej. Ten typ władzy najlepiej definiuje rolę, jaką powinien odgrywać samorząd. Pierwszym warunkiem jej zdobycia jest zaufanie, którym społeczność lokalna musi obdarzyć liderujący jej samorząd, aby mógł on mobilizować zasoby społecznego działania i wytwarzania. Możliwości działania samorządu stają się wówczas nieporównywalne z możliwościami, które daje jakkolwiek inna forma władzy. Liczne są sukcesy gmin kierowanych przez cieszących się taką władzą społeczną liderów. Były one odnotowywane już w pierwszych dekadach kryzysu wywołanego transformacją (np. gmina Niepołomice), ale są także obserwowane dziś i opisywane na przykładach inicjatyw pomocowych w walce z pandemią oraz kryzysem uchodźczym.

Samorządność w czasie pandemii

Próbie oceny samorządności samorządów w czasach kryzysów należy zacząć od pandemii, czyli kryzysu środowiskowego prowadzącego do załamania się ładu społecznego. Gdy analizuje się sytuację samorządów w tym kontekście, należy podkreślić, że konsekwencje pandemii są wprost proporcjonalnie zależne od wielkości i gęstości skupisk ludzkich. Stąd można wywieść prosty wniosek, że im większe miasto, im ludniejsza aglomeracja, tym cięższe konsekwencje przejścia COVID-19. Jak wykazują dane GUS, wzrost natężenia zgonów w okresie pandemii był wyższy w miastach niż na wsiach. Odnotowany w kraju w 2020 roku spadek liczby ludności o ok. 118 tys. osób, spowodowany zarówno wzrostem śmiertelności niekompensowanym przez wzrost urodzeń, jak i odpływem migracyjnym większym niż napływ, dotyczył miast. Dominujący w miastach sektor rynku pracy usługowej był poddany najsilniejszym restrykcjom związanym z lockdownem i tym samym najbardziej odczuł skutki pandemii. Samorządy miejskie stanęły wobec wyjątkowych wyzwań weryfikujących ich zdolności samorządzenia.

Po raz pierwszy na taką skalę samorządy zarówno szczebla lokalnego, jak i regionalnego musiały wykazać się szybkością w podejmowaniu decyzji, sprawnością działań i wychodzeniem poza stałe techniki zarządzania. Większość z nich poradziła sobie dobrze, a niektóre nawet świetnie. Przykładów dobrych praktyk i inicjatyw dostarcza zestawienie innowacji społecznych wdrażanych przez lokalne społeczności w celu przeciwdziałania pandemii i łagodzenia jej skutków, opublikowane na łamach Fundacji Batorego przez Ryszarda Łuczyna. W przeważającej większości chodziło o wspólnotowe działania samoorganizacji i pomocy społecznej, które samorządy inicjowały, wspierały lub im patronowały. Działania pomocowe odnosiły się do strategicznych obszarów świadczenia usług publicznych, które najmocniej dotykała pandemia, a więc zdrowia, edukacji, obsługi administracyjnej, pomocy społecznej, kultury. Niewątpliwie najbardziej znaczące w wymiarze „samorządności” były inicjatywy samorządów podejmowane na rzecz wspierania przedsiębiorczości i rynku pracy w formie okresowego zawieszenia lub obniżenia opłat i podatków związanych z działalnością przedsiębiorczą. W wielu

miastach w kraju samorzady obniżały stawki najmu lokali lub okresowo zawieszały płacenie czynszu za wynajmowane na działalność przedsiębiorczą lokale. Tego typu praktyki stosowały zarówno miasta duże, metropolitalne, jak i średnie oraz małe. Za przykład pomocowych działań kryzysowych mogą też posłużyć inicjatywy samorządów Gdańska i Gdyni, które zniosły okresowo opłatę koncesyjną, aby ulżyć przedsiębiorcom w złej sytuacji finansowej wywołanej lockdownem.

Najtrudniejszy okres pandemii był okazją do weryfikacji sprawności organizacyjno-zarządczej samorządów, ale pokazał też, co znaczy w momentach kryzysowych sprawna i zaradna władza lokalna, będąca w stanie zmobilizować kapitał społeczny do działań wspierających wspólnoty.

Samorządność w kryzysie wojny

Niezakończony kryzys pandemii zszedł na plan drugi wobec dramatu wojny na Ukrainie. Niezwykle trudno jest pisać o działaniach samorządowych w czasie, gdy wojna się toczy. Ale już pierwsze dni i tygodnie jej trwania dowiodły, co znaczy samorządność w czasie najbardziej ekstremalnego kryzysu egzystencjalnego, jakim jest wojna.

Liderami i organizatorami heroicznej obrony i oporu miast ukraińskich są ich merowie. Niewiarygodna wydaje się też skuteczność tych działań wobec nierównowagi sił obrońców i agresora. Dowodzi ona, jaka potężna siła działania ukryta jest w zasobach ludzkich, w zasobach mieszkańców, którzy utożsamiając się ze swoimi miastami, czują się gospodarzami odpowiedzialnymi za swój dom. Samorządowa reforma systemu terytorialnego Ukrainy, czerpiąca z rozwiązań wdrożonych w naszym kraju i wspomagana przez polskich ekspertów, sprawdza się, niestety dosłownie, w boju. Merowie miast z poczuciem najwyższej misji identyfikują się z ludźmi, którzy udzielili im mandatu przewodzenia, i z zadaniem obrony swojej lokalności. To nie jest czas czekania na decyzje centrum, bo one nawet nie zawsze mogą dotrzeć do odbiorców.

Reforma samorządowa naszego kraju stała się doświadczeniem i osiągnięciem tak fundamentalnym dla budowania demokracji, że okazała się polskim towarem eksportowym na terenach byłego obszaru ZSRR, a szczególnie Gruzji i Ukrainy. Żadna z transformacyjnych reform nie miała i nie ma tak zasadniczego znaczenia dla decentralizacji autorytarnych struktur zarządczych oraz budowania demokracji, jak powstanie władzy samorządowej. Demokrację buduje się bowiem oddolnie. Ludzie muszą ją zaakceptować i sami chcieć ją budować. Inaczej pozostaje kolejnym narzuconym przez centrum systemem politycznym, trwającym dopóty, dopóki istnieje formacja polityczna, która go wprowadziła. Dlatego tak ważna okazuje się obrona samorządności przed pokusami jej ograniczania, ponieważ to jest w praktyce obrona demokracji. A pokusy są potężne, przy czym doświadczają ich zarówno kraje zaawansowane w budowie ustroju demokratycznego, takie jak Polska, jak i te, w których zręby demokracji zaczęły powstawać w znacznie trudniejszych warunkach niż w państwach należących, podobnie jak my, do Unii Europejskiej. Samorządność jest bowiem gwarancją nie tylko sprawiedliwości społecznej, ale też wolności i suwerenności.

Nie dziwi zatem fakt, że w Gruzji, mimo trwającego długo, bo od 1995 roku, procesu wdrażania reformy samorządowej, największymi ograniczeniami w utrwalaniu samorządności lokalnej oraz regionalnej są brak wyraźnego umocowania samorządności w dochodach własnych oraz presja środowisk politycznych niechętnych samorządności. Ukraina, mimo uchwalenia ustawy samorządowej w 1997 roku, aż do 2014 roku nie była w stanie przeprowadzić w praktyce reformy samorządowej. Na przeszkodzie stał brak woli politycznej. Niemniej jednak w 2014 roku załóżki reformy udało się wprowadzić

na szczeblu podstawowym, czyli lokalnym. Dziś to merowie miast są postaciami decydującymi o rezultatach i przebiegu walk na frontach, które praktycznie ograniczają się do starć o miasta.

Mimo wspomnianych słabości, charakteryzujących ciągle będącą w budowie samorządność w obu krajach, imperialna polityka Rosji nie była w stanie podporządkować sobie ani Gruzji, ani Ukrainy. To samorządy dające możliwości organizacyjne oraz poczucie sprawczości i bycia „u siebie” stanowią opokę ruchu oporu politycznego i zbrojnego wobec agresji zewnętrznej. I są to prawdziwie samorządne samorządy, bo mają wsparcie ze strony istniejących wcześniej albo spontanicznie tworzonych organizacji pozarządowych i obywatelskich. Czas wojny pokazuje, dlaczego reżimy totalitarne są tak niechętnie organizacjom pozarządowym. Wszelkie formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego stanowią bowiem nośniki władzy społecznego wytwarzania.

Organizacja pomocy uchodźcom z Ukrainy w Polsce to po pandemii kolejny wielki sprawdzian roli i znaczenia samorządów. Natychmiastowa gotowość do działań i oddolna organizacja sprawiły, że mimo przyjęcia już setek tysięcy uciekających przed wojną Ukraińców w naszym kraju nie powstały dotychczas obozy dla uchodźców, jakie znamy z innych miejsc, gdzie pojawiają się uciekinierzy z regionów objętych działaniami wojennymi. Dzięki mobilizacji ludzi i niezwykle sprawnej organizacji niemal wszyscy uchodźcy są „wchłaniani” przez społeczeństwo, które dzieli się z nimi posiadanymi zasobami lokalowymi i w drodze samopomocy oraz pomocy samorządów lokalnych zapewnia im nie tylko schronienie, ale też pracę, a dzieci są przyjmowane do szkół i przedszkoli. Rola organizacji wolontarystycznych, pozarządowych jest ogromna. Na nich i na samorządach opiera się organizacyjnie cała akcja pomocowa. To niechciane, ale jakże skuteczne doświadczenie i weryfikacja roli, jaką społeczeństwo obywatelskie i jego samorząd odgrywają w tak trudnym czasie. Warto nie zapominać o tym w okresie bezproblemowej egzystencji.

Samorządowe zarządzanie kryzysem nie skończy się wraz z wygaśnięciem pandemii i ustaniem działań zbrojnych w Ukrainie. Kryzys ekologiczny, wynikający ze zmian klimatu i związanej z tym intensywności katastrofalnych zjawisk pogodowych, pogarszania się jakości powietrza i wody, nie tylko nie zniknie, ale jeszcze będzie narastał. Podobnie fale uchodźców, będące skutkiem konfliktów zbrojnych, kryzysów ekonomicznych czy też zmian klimatycznych, nie zanikną. Działania na rzecz zapobiegania klęskom żywiołowym i społecznym nie mogą już mieć jedynie charakteru akcyjnego, jednorazowego. To muszą być stałe, dobrze zaplanowane i – co najważniejsze – w sposób konsekwentny realizowane strategie naprawczo-odpornościowe.

Kryzys demokracji – kryzysem samorządności

Panujący obecnie kryzys społeczny wynika z napięć powodowanych pozostałymi formami kryzysów; z problemów wiążących się z migracjami, ale także z głębokiej zmiany społecznej, której jednym z przejawów jest starzenie się społeczeństwa.

Starzenie się społeczeństwa i związana z nim pogarszająca się sytuacja na rynku pracy, przy jednocześnie rosnących obciążeniach w zakresie obsługi finansowej i opieki zdrowotnej starzejących się grup społecznych, to problem, z którym już dziś muszą zmagać się samorządy, a który będzie szybko i intensywnie narastał. Problem starzejącego się społeczeństwa w wymiarze ilościowym dotyczy szczególnie społeczności wielkomiejskich. Z kolei w przypadku stagnujących bądź odpływowych małych gmin doprowadza on do zapaści lokalnej struktury demograficznej, tworząc społeczności złożone niemal wyłącznie z ludzi starych, co automatycznie prowadzi do zapaści lokalnych rynków pracy, na których pozostają emeryci.

To nadal nie wszystkie odsłony kryzysu społecznego. Najważniejsza z nich, w kontekście funkcjonowania samorządów, dotyczy kryzysu demokracji, czyli utraty zaufania społeczności lokalnych do wybieranych władz. Problem braku sprawczości władzy w sytuacji, gdy ludzie nie ufają swoim włodarzom, został już poruszony. Jednym ze sposobów „ratowania” demokracji jest wdrażanie różnych form partycypacyjnego uczestnictwa grup społecznych we współzarządzaniu lokalnością. Wiele technik partycypacyjnych stało się obowiązkowymi elementami postępowania w procedurach decyzyjnych (np. planistycznych), ale mimo już dekad ich stosowania osiągnane rezultaty są ciągle niewystarczające do tego, by całkowicie zażegnać kryzys demokracji lokalnej i centralnej. Obecnie nadzieję budzą tzw. techniki demokracji deliberacyjnej, wdrażane głównie przez samorządy dużych miast (np. panele obywatelskie), których siła sprawcza winna być zdecydowanie większa niż dotychczas stosowanych metod partycypacji społecznej. Brak poczucia współuczestnictwa i sprawczości mieszkańców w procesie zarządzania nie pozwala samorządom uzyskać władzy społecznego wytwarzania. Jak dowodzą bieżące doświadczenia, zaangażowanie ludzi i ich organizacji jest konieczne, aby móc działać. Warto pamiętać o tym, że jest ono tak samo niezbędne w procesie podejmowania decyzji tych ludzi dotyczących.

Urynkowiona samorządność

Kryzys gospodarczy, który jest wynikiem, ale też stymulatorem wielu pozostałych kryzysów, nie wróży łatwych sukcesów w sprawowaniu władzy samorządowej. W tym względzie należy jednak wyraźnie odróżnić zadania sektora publicznego, reprezentowanego przez samorząd, od zadań i funkcjonowania sektora prywatnego, którego domeną działania jest aktywność ekonomiczna. Neoliberalny model prowadzenia polityki lokalnej, w tym przede wszystkim model tzw. polityki miejskiej przedsiębiorczości, mocno zatarał te zasadnicze różnice w zakresie zadań, obowiązków i kompetencji między sferą gospodarczą a publiczną. Podstawowy obszar zadań władzy publicznej, czyli świadczenie usług publicznych, stał się sferą intensywnej penetracji kapitału prywatnego i prywatnej przedsiębiorczości. Pod hasłem zwiększenia efektywności świadczenia usług publicznych samorządy zaczęły delegować ich realizację prywatnym firmom. Reguły rynkowej kalkulacji kosztów i zysków zaczęły obowiązywać w obszarze usług publicznych, a to jest sprzeczne z samą istotą i zasadami świadczenia usług publicznych. Co więcej, kontrola finansowa świadczenia usług została ograniczona ze strony płatnika, czyli w tym wypadku podatnika, ze względu na ochronę rynkowego interesu prywatnej firmy nieudostępniającej pełnej informacji. Porozumienie między sektorem prywatnym a publicznym, regulujące wiele kwestii chroniących własność prywatną, w tym dostęp do informacji, działa zdecydowanie na korzyść biznesu. Zbyt często niestety tak pożądane partnerstwo publiczno-prywatne przybiera w praktyce formę partnerstwa publicznych kosztów i prywatnych zysków.

Samorządna polityka mieszkaniowa

Najbardziej spektakularnym przykładem urynkowienia zakresów i sposobów realizacji zadań samorządności jest mieszkalnictwo. Praktycznie zanikło prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej przez samorządy. Mieszkalnictwo należy do zakresu podstawowych usług publicznych i konstytucyjnych zobowiązań państwa. Praktyka rynkowej polityki mieszkaniowej prowadzonej w duchu neoliberalnym polegała na minimalizacji posiadanego zasobu mieszkalnictwa komunalnego w efekcie jego prywatyzacji oraz na ograniczaniu realizacji polityki mieszkaniowej niemal wyłącznie do zapewniania mieszkań socjalnych najbardziej potrzebującym. Samorządy gminne, jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej, w wyniku transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 roku stały się właścicielami ok. 2 mln mieszkań. Zasób ten uszczuplił się już w ciągu pierwszych dwóch dekad o ok. 60%. Masowej prywatyzacji nie kompensowały inwestycje w nowe mieszkania. Obecnie gminne zasoby mieszkaniowe to zaledwie ok. 6% wszystkich zasobów mieszkaniowych na rynku krajowym.



Tylko nieco ponad 1% ogółu mieszkań oddawanych do użytku stanowi budownictwo komunalne. Ze statystyki publicznej wynika, że do 2018 roku średnio w kraju na każdą gminę przypadło pozyskanie tylko jednego nowego mieszkania na rok. Ponad 90% gmin w kraju przekazuje na potrzeby mieszkaniowe maksymalnie 5% swego budżetu, w tym ponad 1/3 gmin w ogóle nie uwzględnia mieszkalnictwa w wydatkach. Ponadto badania budownictwa społecznego prowadzone przez Kamila Nowaka w ramach prac Instytutu Rozwoju Miast i Regionów dowodzą, że wiek większości zasobów mieszkań komunalnych przekracza 50 lat i wymaga poważnych nakładów remontowych oraz modernizacyjnych. Samorządy gminne wykazują zaś niską aktywność remontową. Konsekwencją zaniechań remontowych jest z kolei znaczna liczba pustostanów, których udział w ubogich zasobach mieszkań komunalnych w miastach może sięgać nawet ponad 6%.

Wycofanie się samorządów z prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej doprowadziło do pełnej komercjalizacji rynku mieszkaniowego i niezwykle wysokiej konkurencji kapitałowej w tym obszarze. Zaowocowało to procesem tzw. finansjalizacji rynku mieszkaniowego. Wykorzystanie rynku mieszkaniowego do akumulacji i zabezpieczania aktywów kapitału finansowego doprowadziło do kryzysu mieszkalnictwa jako dobra użytkowego, do którego prawo każdemu obywatelowi gwarantuje konstytucja. Mieszkanie stało się jedynie dobrem rynkowym. Około 40% obywateli kraju znajduje się w tzw. luce czynszowej, czyli zarabia zbyt mało, aby kupić mieszkanie po cenach rynkowych, a jednocześnie ich dochody są zbyt wysokie, aby mogli ubiegać się o wsparcie w ramach mieszkalnictwa społecznego.

Tymczasem polityka mieszkaniowa jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi prowadzenia przez samorządy polityki rozwoju zarówno społecznego, jak i gospodarczego. Określa ona charakter interwencji publicznej w takich obszarach, jak segregacja społeczna, sprawiedliwość terytorialna i środowiskowa, pomoc społeczna, przeciwdziałanie wykluczeniu czy rewitalizacja. Czas pandemii i trwający kryzys uchodźczy, w tym masowa migracja z Ukrainy, dowodzą, jak wielkie znaczenie społeczne ma mieszkanie. Ono nie może być tylko dobrem rynkowym. Polityka mieszkaniowa wypełnia większość zadań publicznej polityki społecznej. Jednocześnie polityka mieszkaniowa, wpływając na dostępność rynku mieszkaniowego, kształtuje w sposób aktywny i bezpośredni zasoby lokalnego rynku pracy, zatrzymuje, a nawet przyciąga kapitał ludzki, co z kolei warunkuje rozwój inwestycyjny i tym samym gospodarczy społeczności lokalnej.

Samorządy świadome korzyści płynących z prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej podejmują inicjatywy, które są bez wątpienia niezwykle budującymi i optymistycznymi przykładami samorządnej polityki mieszkaniowej. Dowodzą one, że nawet wobec obiektywnych trudności finansowych samorządy nie pozostają zupełnie bezradne. Są właścicielami licznych terenów, które mogą efektywniej wykorzystać dla dobra mieszkańców, niż jedynie sprzedać deweloperowi celem zapewnienia jednorazowego zysku. Przykład tego typu działań stanowią polityki mieszkaniowe prowadzone np. przez gminy realizujące własne programy budownictwa komunalnego oraz na wynajem. Taką politykę prowadzą m.in. gmina Pleszew (od 2021 roku) czy opisany w książce M. Szymaniaka *Zapaść Ostrów Wielkopolski*, który wdrożył własną politykę budownictwa komunalnego już w 2007 roku.

Niestrategiczne strategie

Czas kryzysu to okres zintensyfikowanej weryfikacji jakości sprawowania lokalnej władzy samorządowej w kraju. Jak wykazują badania przeprowadzone przez autorów raportu *Polki i Polacy o samorządności*, za jedną z głównych barier dobrego samorządzenia uznano niski poziom kompetencji merytorycznych samorządów. Tymczasem zarządzanie w warunkach kryzysu wymaga szczególnych umiejętności i kompetencji. Konieczne jest wielowariantowe przewidywanie możliwych scenariuszy

zmian i rozwoju w długim horyzoncie czasu. Obecnie wszystkie samorzady przygotowują nie tylko ogólne, ale też szczegółowe strategie rozwoju ukierunkowane na problemy kryzysowe, o których była mowa. Niewiele jednak mówi się o jakości tych strategii i o tym, że są w dokumentach władzy głównie dlatego, że tam być muszą lub przynajmniej powinny. Najczęściej przygotowanie strategii rozwoju gmin, szczególnie niewielkomiejskich, zleca się zewnętrznym ekspertom, którzy nie zawsze znają rzeczywistą specyfikę gminy i jej szczególne uwarunkowania rozwoju, a nie są w stanie z nimi się zapoznać. Z tego powodu wiele strategii rozwoju nie różni się od siebie niczym istotnym i każda zawiera standardowy zestaw zaleceń oraz wskazań, które są na tyle ogólne i „bezpieczne”, że pasują do każdej lokalności.

Kwestia niestrategicznych strategii samorządowych jest pochodną szerszego problemu nieumiejętności rozpoznania własnych, endogenicznych zasobów gmin. O ile w diagnozowaniu wszelkich możliwych trudności i barier rozwojowych burmistrzowie i wójtowie są całkiem sprawni, przy czym zwykle wskazują na zewnętrzne okoliczności niezawinione przez gminę i będące poza zasięgiem jej wpływu, o tyle w przypadku wyliczania jej walorów i mocnych stron na ogół lista jest bardzo krótka albo jej wcale nie ma. Dowodzi to, że liderzy samorządów nie potrafią odkrywać (albo nie są nimi zainteresowani) tych nierozpoznanych czy też nieuświadomionych zasobów i szans rozwoju. Sprawują oni jedynie władzę nad posiadanymi zasobami, a nie wykorzystują jej do działań ku pomnożeniu zasobów. A przecież nawet „najdalej położona od szosy” gmina ma zasoby, bo dysponuje ludźmi – społecznością, którą samorząd winien stymulować i mobilizować do rozwoju. Jak wykazują analizy zarówno środowisk wielkomiejskich, jak i małych społeczności lokalnych, kapitał ludzki i społeczny jest zasobem nie tylko najbardziej „dochodowym”, ale też gwarantującym odporność danego środowiska na kryzysy: i te ekonomiczne, i te wywoływane zagrożeniami naturalnymi.

Problem nieumiejętności odkrywania i mobilizowania endogenicznych, własnych zasobów przez samorzady dotyczy nie tylko małych i średnich miast. Prowadzenie polityki rozwoju opartej na kopiowaniu wzorców, które sprawdziły się i przyniosły sukces w określonym miastach, jest też częste w przypadku samorządów wielkomiejskich. Szczególnie jednostkowe, spektakularne inicjatywy są bezkrytycznie kopiowane w strategiach rozwoju, nawet jeśli przyniosły one sukces miastom działającym w zupełnie innych warunkach społeczno-gospodarczych. Niestety strategie typu „kopiuj-wklej” okazują się szczególnie niebezpieczne w sytuacjach kryzysowych. Sprawiają one, że władze nie tylko nie mają pomysłów na własne kierunki rozwoju, ale też, co gorsza, nie są w stanie zidentyfikować lokalnych, specyficznych zagrożeń i przygotować się do łagodzenia ich skutków.

Prowadzenie zestandaryzowanej polityki samorządowej jest dobrze czytelne na przykładzie korzystania z unijnych funduszy pomocowych. O ile zrozumiałe może być wykorzystywanie funduszy pomocowych na rzecz rozbudowy niedoinwestowanej przez lata minionego systemu infrastruktury technicznej, w tym przede wszystkim drogowej, o tyle inwestycje w określone obiekty użyteczności publicznej, w podnoszenie jakości oraz estetyzację przestrzeni miast budzą już wątpliwości, jeśli chodzi o samodzielność prowadzonych polityk lokalnych. Samorządowe projekty inwestycyjne przybierały i nadal przybierają ten sam kształt czy charakter, a w całym kraju przechodzą fale sezonowej mody. Początkowe powszechne inwestycje w baseny masowo przechodziły w budowę parków wodnych. Szeroko opisywany dramat wybetonowanych bądź „wykostkowanych” rynków miast i miasteczek, ozdobionych kolorowymi fontannami, ale pozbawionych cienia wyciętych drzew, a przede wszystkim ich własnego, niepowtarzalnego charakteru, był efektem, co zakrawa na ironię, działań finansowanych z funduszy na rewitalizację miast. Aktywność samorządowa w zakresie ubiegania się o środki unijne w znacznym stopniu ograniczała się do samej inicjatywy złożenia projektu celem

pozyskania środków. Pomysł na ich wykorzystanie już niekoniecznie miał cechy oryginalnie lokalnych i samorządowym inicjatyw.

Pasywność samorządów jest kontynuacją tradycji sprawowania władzy lokalnej w minionym systemie państwa socjalistycznego, w którym władze lokalne były terenowymi agendami rządowymi odpowiedzialnymi za dystrybucję środków centralnych, a nie prowadzenie własnej polityki samorządowej. Tak też, jak potwierdzają wyniki raportu *Polki i Polacy...*, w znacznym stopniu oceniają dzisiejsze samorządy obywatele. Fakt, że samorządy są postrzegane przez mieszkańców jako kontynuacja formy władzy lokalnej poprzedniego systemu, jest porażką samorządności wynikającą nie tyle z błędów samej reformy, ile z braku społecznych i kulturowych tradycji samorządności, a tym samym możliwości wygenerowania w wielu środowiskach prawdziwie samorządnej władzy. W tym zakresie pojawia się wyraźne rozwarstwienie między społecznościami mniejszych ośrodków a mieszkańcami dużych miast. Znacznie silniejsze w społecznościach wielkomiejskich (bardziej liczebnych i różnorodnych) postawy obywatelskie i świadomość samorządności sprawiają, że władza lokalna znajduje się pod większą presją i kontrolą obywateli wymuszających jej aktywność. Jest też znacznie bardziej wyborczo weryfikowana.

Samorządność sąsiedzka

Przejawem braku samorządności samorządów są też: niepodejmowanie bądź podejmowanie nikłej współpracy z sąsiadującymi gminami, a także niechęć do zrzeszania się w wielopodmiotowe związki i wspólnego podejmowania inicjatyw prorozwojowych. Samorządy sytuują się i zabiegają o pozycję w hierarchicznych strukturach władzy administracyjno-terenowej, dbając o korzystne umocowanie oraz współpracę w strukturach jednostek nadrzędnych. W nich bowiem widzą jedyne możliwe źródło pozyskania środków i poszerzenia możliwości sprawczych. Niestety jest to spuścizna doświadczeń systemu centralnie zarządzanego. Tymczasem, jak dowodził tego ekonomista Albert Hirschman, przeszkodą w rozwoju nie jest brak zasobów, ale nieumiejętność dostrzeżenia zasobów i istniejących między nimi powiązań. Umiejętne powiązanie posiadanych przez samorządy potencjałów w poziome sieci współpracy, w relacje współdzielenia, współużytkowania i wymiany międzysąsiedzkiej nie tylko eliminuje potrzebę posiadania oraz tworzenia wszystkiego „u siebie”, ale też dodatkowo obniża koszty eksploatacji i funkcjonowania już posiadanych zasobów.

Tymczasem samorządy, postrzegając swoją rolę głównie jako dystrybutorów zasobów, nie widzą potrzeby jednoczenia sił i czerpania korzyści ze współpracy i synergii, aby tworzyć nowe zasady. Potwierdzają to doświadczenia płynące z realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), narzędzia stworzonego w celu integracji współpracy gmin w ramach obszarów metropolitalnych. Jednym ze strukturalnie ważnych rezultatów realizacji tego mechanizmu finansowania samorządów, wymuszającego konieczność współpracy terytorialnej sąsiadujących jednostek, był fakt odkrywania przez lokalne samorządy korzyści płynących ze współdziałania z najbliższymi sąsiadami, z dzielenia się nimi doświadczeniami, z konsultowania problemów i sposobów ich rozwiązań z sąsiadami. Wnioski te płynęły z badań prowadzonych w obszarach objętych mechanizmem ZIT w różnych regionach kraju. Fakt, że nawet gminy powiązane ciężeniem do rdzeniowego ośrodka metropolitalnego, a więc funkcjonalnie spójne, dopiero podczas realizowania wspólnych projektów inwestycyjnych w ramach programu ZIT odkrywały wartość płynącą ze współpracy ze sobą, wskazuje, jak wielka praca w tym względzie jest jeszcze do wykonania w obszarze samorządnej samorządności.

Samorządność regionów

Rola samorządów regionalnych w obszarze budowania poziomych sieci współpracy międzygminnej jest kluczowa. Regiony dowiodły tego w praktyce, gdy były liderami w realizowaniu projektów finansowanych w ramach mechanizmu ZIT.

We współczesnych wielopoziomowych strukturach zarządzania samorządowy poziom regionalny nabiera znaczenia, przejmując szereg sfer działalności uprzednio kontrolowanych przez władzę centralną. Regionalna polityka wyrasta z lokalnych uwarunkowań, ale skala i efekty jej działania winny mieć logikę oraz charakter ponadlokalny. Usytuowanie poziomu polityki regionalnej w wieloszczeblowym systemie ma charakter „kanapkowy”. Ta sfera polityki znajduje się pomiędzy zasadniczymi, konstytuowanymi poziomami lokalnym i krajowym. Jednak to poziom regionalny, umiejscowiony „pomiędzy”, odpowiada za „smak kanapki”. To, co zostanie umieszczone na tym poziomie, decyduje o spójności i charakterze działania całej konstrukcji. W naszym systemie „kanapka” zawiera niewiele składników, a właściwie jeden jest dominujący – realizacja zadań kolejnych polityk spójności Unii Europejskiej. Obecnie niemal cała sprawczość polityki regionalnej wiąże się z prowadzeniem warunkowanej funduszami unijnymi regionalnej polityki spójności. Niestety przez minione dekady, od czasu reformy terytorialnej kraju, pozycja samorządów regionalnych nie uległa wzmocnieniu i stabilizacji prawno-finansowej w strukturach zarządzania terytorialno-administracyjnego. To sprawia, że wieloszczeblowy system zarządzania kraju jest niestabilny i podlega silnym wpływom koniunktur politycznych dominujących na poziomie centralnym. Tymczasem znaczenie polityki regionalnej w świecie wzrasta. Wynika to z jej uprzywilejowanej pozycji w kontekście słabnącej roli państwa i wzrostu znaczenia powiązań ponadnarodowych, szczególnie intensywnych w ramach współpracujących sieci miast. Dowodzą tego strategiczne kierunki polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Poziomu regionalnego nie wzmocniają także samorzady lokalne, zaabsorbowane zabieganiem o wsparcie i dobre relacje z bezpośrednio finansującym je poziomem krajowym. Hołdując zasadzie większej skuteczności polityki klientelizmu nad samorządnością, nie dostrzegają kluczowej roli, jaką dla ich stabilności i niezależności odgrywa poziom regionalny. Tymczasem na poziomie regionalnym są one w stanie tworzyć koalicje na rzecz wspólnych interesów i wsparcia, których siła oddziaływania w negocjacjach ze szczeblem krajowym jest znacznie większa niż rozproszonych głosów. Wzmocnienie i uzupełnienie inicjatyw oraz działań samorządów lokalnych poprzez uwspólnianie ich interesów na poziomie polityki regionalnej podnosi efektywność działań. Współpraca na poziomie samorządności regionalnej jest szczególnie korzystna dla gmin mało- i średniomiejских. Silny samorząd regionalny to silny samorząd lokalny.

Niezmiennie słabe umocowanie samorządu regionalnego w hierarchicznych strukturach zarządczo-decyzyjnych wynika również z jego słabości politycznej. Problem słabości politycznej poziomu regionalnego jest z jednej strony spuścizną tradycji pełnej jego kontroli przez struktury władzy centralnej minionego systemu, z drugiej zaś wiąże się z jego ograniczoną atrakcyjnością polityczną w obecnym systemie demokratycznym. Poziom regionalny nie jest zbyt atrakcyjny z politycznego punktu widzenia, ponieważ politycy zabiegają o bezpośredni elektorat na poziomie lokalnym bądź walczą o dostęp do centralnych struktur władzy. Analogiczne przyczyny sprawiają, że sektor biznesu jest także w stopniu ograniczonym zainteresowany polityką regionalną. Inwestorzy i deweloperzy znacznie bardziej interesują się polityką lokalną, która w sposób bezpośredni dotyczy ich majątku trwałego lub możliwości inwestycyjnych, oraz polityką władz centralnych, podejmujących decyzje o charakterze strategicznym dla efektywności działań biznesowych. Sytuację dodatkowo komplikuje obecność w regionie podległego centrum rządowemu ośrodku władzy, czyli wojewody. Dwubiegunowość władzy regionalnej nie wzmocnia samorządu regionalnego.

Podobnie jak ma to miejsce na poziomie gmin, samorządność samorządów regionalnych nie znajduje przestrzeni dla realizacji własnych inicjatyw i projektów w ramach współpracy poziomej między regionami. Nie wykorzystują one zjednoczonego potencjału we wpływnaniu na kierunki polityki i umacnianiu swej pozycji. Związek Województw RP nie jest organizacją wyraźnie widoczną i rozpoznawaną przez obywateli w wyniku podejmowanych działań i inicjatyw. Dominuje polityka indywidualnych interesów regionów.

Obszary metropolitalne a samorządność

Fakt, że przez dekady budowy demokratycznych struktur zarządzania nie udało się wprowadzić w kraju ustawy metropolitalnej, jest kolejnym dowodem dominacji partykularnych interesów samorządów nad wspólnym, który pojawia się wówczas, gdy faktycznie samorzady rozwijają swoją samorządność. Niewykształcenie efektywnych mechanizmów i tradycji prowadzenia wspólnej polityki rozwoju jednostek samorządowych w układach ponadlokalnych w okresie gospodarki centralistycznej nie ułatwia kształtowania dzisiejszych struktur metropolitalnych w Polsce.

Brak warunków prawnych do tworzenia i funkcjonowania metropolii w czasach postępującej gwałtownie urbanizacji ma dewastujące znaczenie dla regionów miejskich w kraju. Badania przeprowadzone w szeregu obszarów metropolitalnych w Europie potwierdzają tezę, że brak instytucjonalnego modelu współpracy terytorialnej stanowi podstawową trudność w tworzeniu i funkcjonowaniu metropolii. Obszar metropolitalny powstaje w efekcie spontanicznego procesu masowego napływu ludzi do miast, głównie do ich strefy podmiejskiej, a w konsekwencji – tworzenia się silnych powiązań funkcjonalnych w obszarze. Brak jednolitego zarządzania uniemożliwia przeciwdziałanie zagrażającej środowisku rabunkowej jego eksploatacji oraz utrudnia i spowalnia sprawny rozwój spójnych systemów infrastrukturalnych o dostępności i jakości odpowiadającej potrzebom mieszkańców obszaru. Jedynie włączenie struktur metropolitalnych w prowadzenie wielopoziomowej polityki stwarza możliwości „zakotwiczenia” dynamicznego rozwoju rdzeniowych miast metropolitalnych w regionie poprzez tworzenie i umacnianie powiązań infrastrukturalnych, komunikacyjnych, instytucjonalnych i społecznych w skali co najmniej subregionalnej. Krótka historia funkcjonowania jedynej w kraju prawnie uznanego obszaru metropolitalnego, jakim jest Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, nawet wobec trudności i niedoskonałości, z jakimi się boryka, dowodzi niezłomności korzyści wynikających z posiadania formalnego statusu szczebla zarządczo-decyzyjnego.

Bez obecności struktur reprezentujących obszary metropolitalne polski system wieloszczeblowego zarządzania jest we współczesnym świecie niepełny. Choć powszechnie akceptuje się fakt, że struktury krajowego, regionalnego i lokalnego szczebla administracyjnego nie są w stanie sprostać wymaganiom wynikającym ze specyfiki przestrzeni przepływów, jaką jest obszar metropolitalny, to podziały terytorialne są ciągle zbyt silnie instytucjonalnie, kulturowo i historycznie ugruntowane, aby można je było łatwo zmienić. Realizowanie wąsko rozumianych korzyści finansowo-podatkowych gmin podmiejskich, niechęć wobec uczestniczenia w kosztach obsługi funkcjonowania mieszkańców w skali obszaru metropolitalnego oraz niepodejmowanie wspólnych inwestycji służących mieszkańcom całego obszaru – to wszystko budzi napięcia we współpracy i jest powodem konfliktów. Dążenie do zażegnania tego typu konfliktów legło u podstaw tworzenia pierwszych obszarów metropolitalnych w świecie.

Obszar metropolitalny jest nową jakością miejską, o funkcjach i strukturze nieporównywalnych z tradycyjnym miastem, ale także z tradycyjnym regionem. Dowodzi to, że konieczna jest nowa jakość w zarządzaniu nim. Sprawność zarządzania w gospodarce rynkowej, w której jednostki terytorialne są samorządne, a przynajmniej winny takie być, nie jest zależna od władzy centralnej w takim stopniu, jak

miało to miejsce w systemie gospodarki centralnie planowanej i zarządzania. Do inicjatyw lokalnych należy zatem umiejętność tworzenia sojuszy na rzecz zwiększania potencjału konkurencyjnego i dynamizowania rozwoju struktur terytorialnych. Samorządność jest w stanie tworzyć nowe i umacniać istniejące centra wzrostu.

Tworzenie obszarów metropolitalnych to nie tylko rozwiązywanie już powstałych problemów. To przede wszystkim podejmowanie nowych wyzwań, którym nie jest w stanie sprostać żaden samorząd w pojedynkę. To szersza świadomość nadchodzących problemów oraz możliwość przygotowania się do sprostania im i zbudowania silnej, bo wyrastającej ze wspólnoty, odporności. Polityka metropolitalna ma charakter antycypacyjny. Dzisiejszy świat, targany kolejnymi, coraz bardziej dramatycznymi kryzysami, dostarcza zbyt wielu dowodów na to, że nie poradzimy sobie bez współdziałania i umiejętności rezygnacji z doraźnych, partykularnych interesów na rzecz trwałego dobra wspólnego, aby poddawać ten fakt pod dyskusję. Im więcej i lepiej działających szczebli samorządności terytorialnej uda nam się stworzyć, tym bardziej będziemy odporni i bezpieczni w tym trudnym czasie.

Iwona Sagan – prof. dr hab., kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej UG, członkini Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-46-8