

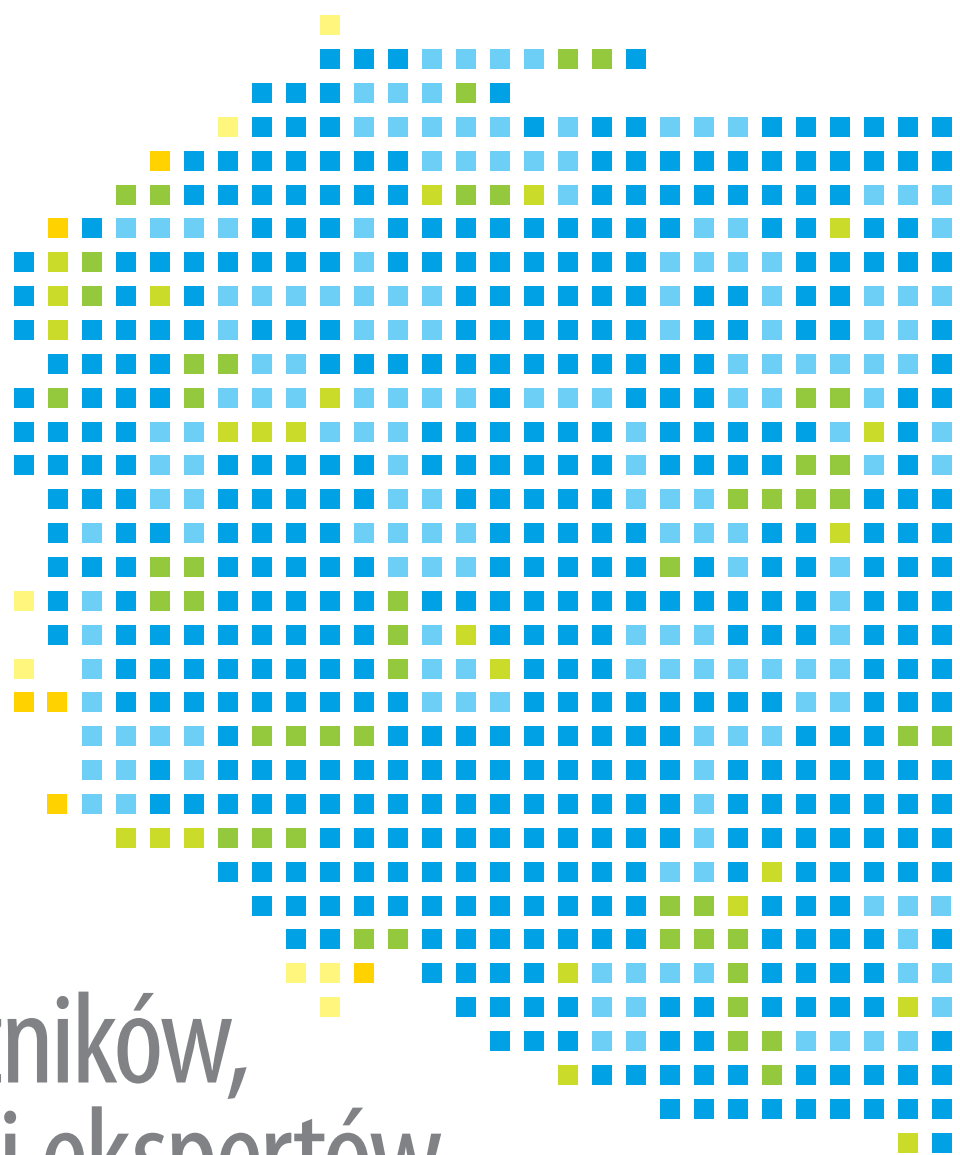
ISSN 2082-7792

Animacja Życia Publicznego

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych
nr 6 (13) 2013 / numer specjalny

ANALIZY I REKOMENDACJE

RZECZPOSPOLITA
L . O . K . A . L . N . A



Sejm społeczników,
bojowników i ekspertów

Uwolnić Wiedzę Społeczności

Spis treści

Od redakcji

Rzeczpospolita lokalna. Sejm społeczników, bojowników i ekspertów – 2012
Wystąpienie Tadeusza Mazowieckiego

Ocalić od zapomnienia — historia samoorganizacji społecznej w Polsce

Sto lat, czyli o tym, jak organizacje społeczne budowały samorząd w Polsce
Piotr Frączak

Sprawozdanie z Komitetu Obywatelskiego m. Wielunia i jego okolic – 1915 rok

Komitet Obywatelski Miasta Płocka – 1915 rok

W stronę „państwa obywateli i silnego społeczeństwa”

Czy żyjemy w schizofrenicznym społeczeństwie?
Edmund Wnuk-Lipiński

„Jaki jest wasz sekret, że to wszystko działa?”
– próba oceny polskiej samorządności z szerszej perspektywy
Tomasz Potkański

O doskonaleniu polskiego samorządu terytorialnego
Stanisław Faliński

Obywatele się budzą
Paweł Jordan

Pożegnanie z mitem
Wojciech Łukowski

Nasza sonda: Samorządna Rzeczpospolita: idea i praktyka od 1989 roku do dziś

Samorząd to mieszkańcy
Katarzyna Batko-Tołuć

Budowanie Aktywności Obywatelskiej – kolejny krok ku budowaniu prawdziwej samorządności?
Piotr Drygala

Moda czy konieczność
– partycypacyjny model samorządu
Przemysław Dziwitek

Społeczności lokalne – od polityki do zarządzania
Paweł Kuczyński

Koniec czy początek reformy
– czyli rzecz we współdecydowaniu
Borys Martela

3	Samorządność lokalna – od impetu rozwojowego do współczesnych wyzwań <i>Piotr Szczepański</i>	41
4	Samorząd – decentralizacja i transfer rozwiązań programowych <i>Andrzej Zybala</i>	43
Debata w ramach Forum Debaty Publicznej: Dialog na rzecz lokalnego rozwoju		
6	Wybrane głosy w debacie i dyskusji: <i>Jerzy Reguński, Krzysztof Obłój,</i>	
8	<i>Jan Jakub Wygnański, Grzegorz Makowski,</i>	
10	<i>Andrzej Porawski, Sławomir Kopacz,</i>	45
	<i>Anna Tomulewicz, Edward Szywala</i>	
	Aktualności i zapowiedzi	50

Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej

cal. Collegium Civitas

STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE

Fundacja FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Redakcja:

Stanisław Mocek (redaktor naczelny) – Collegium Civitas, Instytut Studiów Politycznych PAN
Rafał Krenz (sekretarz redakcji) – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL
Piotr Frączak – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Marta Sałkowska – Collegium Civitas

Adres redakcji: cbspl@collegium.edu.pl

Redakcja językowa i korekta:

Joanna Czarkowska, Małgorzata Izdebska-Młot, Katarzyna Lidia Bazga

Wydawca: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Realizacja: Fundacja „Fundusz Współpracy”

Skład i łamanie: Studio Graficzne Piotr Kurasia

Druk: Drukarnia Biały Kruk Białystok

Nakład druku: 5 500 egz.

Przekazując teksty do redakcji, autorzy przenoszą na wydawcę prawo do publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustowania nadesłanych tekstów.

Publikacja wydawana w ramach realizacji projektu „Decydujemy razem” i rozprowadzana bezpłatnie.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Od redakcji

Po raz pierwszy zdarza się, że wydajemy nasze pismo przed ważnym wydarzeniem, które w sposób znaczący wpisuje się w cykl naszych seminariów organizowanych w ramach projektu „Decydujmy razem”, przed konferencją „Rzeczpospolita lokalna. Sejm społeczników, bojowników i ekspertów”, zaplanowaną na połowę stycznia 2014 roku. Mamy doświadczenie wyniesione z poprzedniej konferencji pod tym samym tytułem, która odbyła się we wrześniu 2012 roku. Symbolicznym nawiązaniem do tego spotkania będzie, otwierający bieżący numer naszego pisma, tekst wystąpienia nieodżałowanego pierwszego premiera niepodległej Polski, Tadeusza Mazowieckiego, który był ambasadorem i, wraz z Henrykiem Wujcem, patronem poprzedniej „Rzeczpospolitej lokalnej”. Całe przedsięwzięcie odbywało się wówczas pod honorowym patronatem Prezydenta RP i we współpracy z Kancelarią Prezydenta.

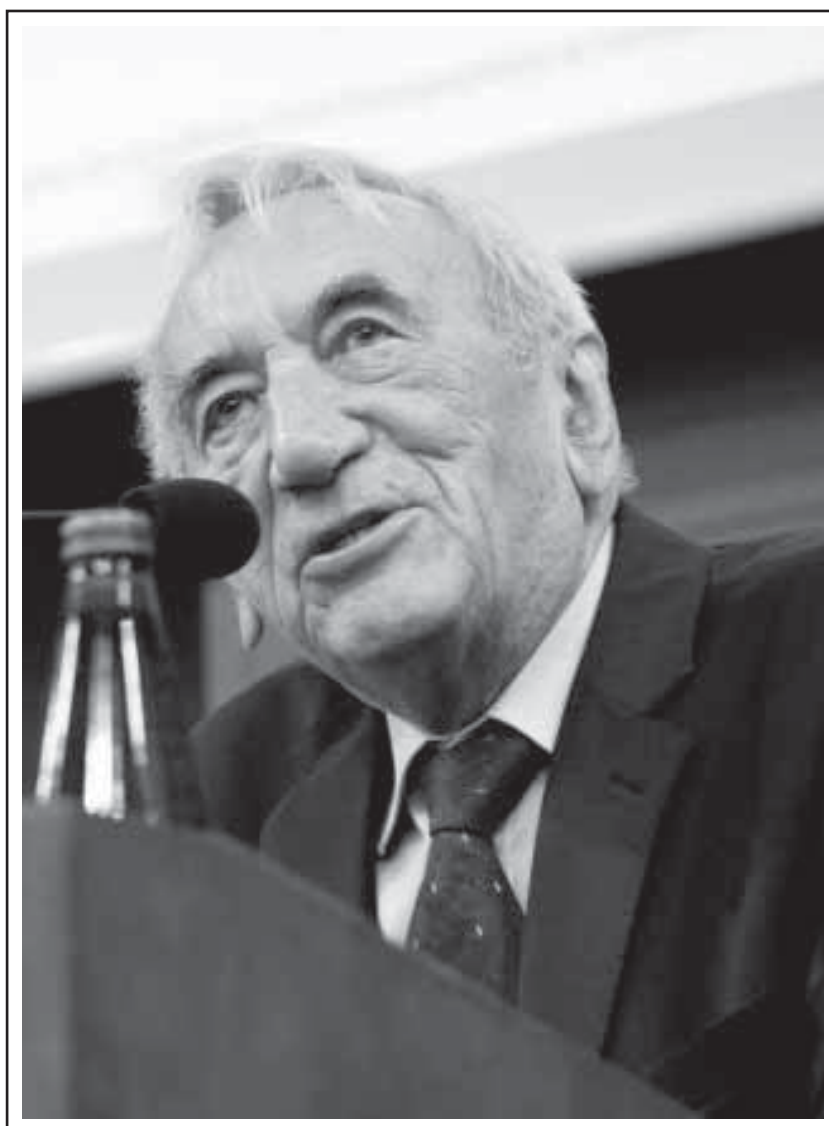
Zbliżająca się konferencja ma się odnosić do problematyki partycypacji publicznej w wymiarze lokalnym. Głównym, podejmowanym tematem będzie zainicjowanie oraz wprowadzenie publicznej i środowiskowej debaty dotyczącej kształtu rozwiązań systemowych, wspierających partycypacyjne mechanizmy kreowania lokalnych polityk publicznych. Hasło przewodnie spotkań to **uwolnij wiedzę społeczności**, a co za tym idzie prezentacja różnorodnych form partycypacji i jej wielowymiarowego charakteru. „Rzeczpospolita lokalna” będzie okazją do spotkania i wymiany doświadczeń między osobami czy instytucjami oraz samorządami uczestniczącymi w projekcie „Decydujmy razem”, a także innymi aktywnymi podmiotami w obszarze partycypacji publicznej. Zaplanowany jest udział około 300 osób, w tym czołowych przedstawicieli administracji publicznej, reprezentantów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kancelarii Prezydenta RP, polskich parlamentarzystów, badaczy i naukowców zajmujących się partycypacją, ale przede wszystkim kluczowych przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (liderzy samorządu, reprezentanci rad gmin), animatorów partycypacji publicznej z subregionów wraz z członkami zespołów, ekspertów, trenerów, edukatorów partycypacji publicznej, osób zaangażowanych w działania lokalne i w subregionie, przedstawicieli instytucji okołosamorządowych (LGD, związki samorządowe, międzygminne), reprezentantów środowisk podejmujących inicjatywy i realizujących projekty partycypacyjne.

Podstawą do wypracowania rekomendacji przez uczestników Sejmu społeczników, bojowników i ekspertów będzie kilkanaście zagadnień o strategicznym znaczeniu dla wzmocnienia mechanizmów partycypacji na poziomie lokalnym. Zagadnienia te zostały wybrane po uzyskaniu materiału diagnostycznego składającego się na tzw. Zieloną Księgę Partycypacji, przygotowaną przez ekspertów Instytutu Spraw Publicznych m.in. w zakresie wsparcia edukacyjno-doradczego, partycypacyjnej metodyki lokalnej polityki publicznej realizowanej przy wykorzystaniu animatorów partycypacji publicznej czy współpracy samorządów lokalnych.

Do wszystkich tych zagadnień nawiązuje, w sposób bezpośredni lub pośredni, zawartość niniejszego numeru naszego pisma. W związku z przypadającą, na 2014 rok, rocznicą odzyskania wolności i rozpoczęcia przemian demokratycznych, w szczególności zależało nam na próbie oceny **samorządności i samorządowości w Polsce**. Ta część zainicjowana jest interesującym materiałem historycznym, odnalezionym i opisanym przez Piotra Frączaka, a świadczącym o tym, że z tradycja polskiego działania samorządowego sięga jeszcze czasów zaborów i wyprzedziła odzyskanie niepodległości. Ważnym elementem podsumowania okresu ćwierćwiecza jest tekst Edmunda Wnuka-Lipińskiego, stanowiący socjologiczną ocenę wiedzy i świadomości społeczeństwa w zakresie spraw publicznych oraz analizę przyczyn i przejawów podziałów społecznych, które uniemożliwiają realizację idei współdziałania, współpracy, kompromisu i konstruktywnych konsultacji. Autor nawiązuje w ten sposób do swojej koncepcji dymorfizmu i schizofrenii społecznej z lat 80. ubiegłego wieku, poszukując podobnych schematów i typów myślenia także obecnie, w rzeczywistości demokratycznej, warunkach wolności i obywatelskiej podmiotowości. Na uwagę zasługuje szereg tekstów innych autorów, uznanych praktyków i badaczy struktur i procesów samorządowych w Polsce: Tomasza Potkańskiego, Stanisława Falińskiego, Pawła Jordana, Wojciecha Łukowskiego, wypowiadających swoje opinie na temat stanu polskiego samorządu terytorialnego. Ocenie takiej służy także przeprowadzona przez nas sonda z udziałem praktyków samorządowych i pozarządowych, a także zapis fragmentów debaty, która odbyła się podczas jednego ze spotkań w ramach Forum Debaty Publicznej.

Mamy nadzieję, że ten bogaty zestaw poglądów, opinii, ocen i refleksji okaże się inspirujący dla grona naszych Czytelników.

Zapraszamy do lektury!



Fot. z archiwum autora

Tadeusz Mazowiecki

ur. 18 kwietnia 1927 w Płocku zm. 28 października 2013 w Warszawie

Pierwszy premier III Rzeczypospolitej (1989–1991); współtwórca i przewodniczący Unii Demokratycznej i Unii Wolności; poseł na Sejm PRL III, IV i V kadencji, poseł na Sejm RP I, II i III kadencji (w latach 1991–2001). Od 2010 doradca Prezydenta RP ds. polityki krajowej i międzynarodowej. Kawaler Orderu Orła Białego.

Rzeczpospolita Lokalna

Sejm społeczników, bojowników i ekspertów – 2012 Wystąpienie Tadeusza Mazowieckiego

Chciałbym przede wszystkim bardzo podziękować, że przyjęli Państwo moje zaproszenie, które z inspiracji organizatorów tego spotkania, do Was wystosowałem. Dziękuję, że tu jesteście i bardzo liczę na to, że to spotkanie, że ten, jak go nazwaliście, Sejm społeczników, bojowników i ekspertów, będzie ciekawym i inspirującym wydarzeniem, odświeżającym nasze spojrzenie na rozwój społeczeństwa lokalnego, społeczności lokalnych poprzez wymianę doświadczeń z Państwem, ale także poprzez samą chęć znalezienia innego punktu widzenia tego tematu.

Proszę Państwa, kiedy w 1989 roku rozpoczęła się wielka zmiana w Polsce, zmienialiśmy państwo, które, mówiąc skrótowo, chciało obywateli ograniczać i kontrolować, na państwo obywatelskie, państwo obywateli. Właśnie w tym zawierała się istota zmiany, ażeby państwo było państwem obywateli. To nie ma być państwo słabe, to musi być państwo silne, wypełniające swoje zadania, zadania rozwoju i zapewnienia bezpieczeństwa. Co więcej, ma być tak, że nie tylko państwo ma być silne, ale również społeczeństwo ma być silne, nie słabe, nie zatamizowana masa, lecz społeczeństwo, które czuje swoją podmiotowość, które widzi pole do działania, które się organizuje. Dlatego, że wszystkiego nie wypełnią urzędy, nie wypełni administracja.

Wielkim krokiem na tej drodze była reforma samorządowa. Wszystko ma swoje dobre strony, ale i tendencje do pewnego „zaślepienia się” czy zamykania w sobie, do pewnego biurokratyzowania i dlatego potrzebne jest świeże spojrzenie na rozwój społeczeństwa lokalnego, na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Mają Państwo znakomitą okazję do wymiany doświadczeń i do podzielenia się swoimi opiniami, pomysłami, wnioskami, a Wasze przemyślenia mogą przynieść to pożądane odświeżenie spojrzenia na wiele istotnych spraw. Wasz głos powinien zostać uważnie wysłuchany przez ludzi na szczeblu ogólnopolskim, przez parlamentarzystów, ale także przez rządzących, a zwłaszcza przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Pomyślałem, kiedy mi powiedziano, że chcą Państwa nazwać to zgromadzenie sejmem: dobrze, że słowo „sejm” nie zbrzydło Wam na tyle, że chcieliście tak nazwać to zgromadzenie. Może ten Sejm prawdziwy też zrozumie, że można inaczej obradować i inaczej, bardziej konstruktywnie, ze sobą współdziałać. Ciekawe też w tej nazwie jest, że oprócz społeczników wymieniacie bojowników. To znaczy ludzi, którzy muszą pokonywać jakieś przeszkody. Mówcie o tych przeszkodach, dlatego że trzeba się zastanowić, czy te przeszkody istnieją jeszcze w zakresie prawa, czy też w zakresie wykonywania tego prawa. Warto także o tym mówić. W wielu dziedzinach naprawę jest dużo do zrobienia.

Nie są to łatwe czasy. Mogą być trudniejsze. Mam nadzieję, że obronimy się przed kryzysem. Ale problemy są i będą. Problemy dotyczące przede wszystkim zatrudnienia, a więc walki z bezrobociem, organizowania się ludzi we współdziałaniu z biznesem, organizowanie się do pokonywania bezrobocia. Ogromne zadania dotyczą pomocy rodzinie, zdrowia, kultury.

Prezydent inicjował czytanie Mickiewicza, lecz przecież wiele innych inicjatyw w zakresie kultury można i trzeba rozwijać. Społeczeństwo obywatelskie tworzy się nie przeciw państwu obywatelskiemu, ale razem z tym państwem obywatelskim, musi kształtować się wizja państwa silnego, ale i społeczeństwa silnego, nie anonimowej masy. To wymaga nowych inicjatyw i Państwo są pełni tych inicjatyw. Podzielcie się doświadczeniem właśnie z instytucjami parlamentu, państwa, podzielcie się rezultatami Waszych debat. Życzę Wam wszystkim, żeby ten Wasz sejm odświeżył spojrzenie na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Na rozwój, po prostu lepszej, Polski. Dziękuję.

Zapis wystąpienia doradcy Prezydenta RP Tadeusza Mazowieckiego, otwierającego konferencję Rzeczpospolita Lokalna, która odbyła się w dniach 19-20 września w 2012 roku



Sto lat,

Lublin. Miejski Komitet Obywatelski 1915-1916
Fot. <http://bc.wbp.lublin.pl>

czyli o tym, jak organizacje społeczne budowały samorząd w Polsce

Piotr Frączak

To zapomniana karta historii Polski, zapomniana karta historii samoorganizacji społecznej, wielkiego obywatelskiego zrywu. Żeromski z zachwytem pisał wówczas: „W Warszawie, co tchu w piersiach, co entuzjazmu w sercu, co siły w ramionach tworzą uniwersytet polski, politechnikę, szkoły średnie, miejskie, ludowe, zawodowe, sąd, skarbowość, administrację, milicję (...) Ileż to każdy z tych tytułów, każda z tych funkcji, każda z tych nazw wymaga ludzi – i jakiej od nich wymaga pracy! Jakiej trzeba zdolności organizacyjnej w tyle niepomyślnych warunkach!”. A przecież było tak nie tylko w Warszawie...

Komitety Obywatelskie 1914-1915

Na terenie zaboru rosyjskiego, od wybuchu I wojny światowej, społeczeństwo polskie organizowało się w komitety obywatelskie. W początkach czerwca 1915 roku działało ich już prawie 500 – miejskich i gminnych. Łączono je w komitety powiatowe i okręgowe, a te z kolei w gubernialne, których było dziewięć. Na szczycie piramidy stał Centralny Komitet Obywatelski (CKO). Instytucje

te powstawały w sytuacji, gdy formalną władzę w miastach sprawowali urzędnicy mianowani przez władzę carską, z założenia pełniły zatem funkcję samopomocową, jednak bardzo szybko zaczęły odgrywać rolę samorządu czy nawet rządu. Tworzyły milicje obywatelskie, przejmowały więzienia, powoływały sądy, pobierały podatki, organizowały zaopatrzenie, prowadziły aktywną politykę społeczną, zakładały szkoły. Szczególnie rozbudowaną strukturę miały komitety obywatelskie w Warszawie i Łodzi.

Władza dla organizacji

Powstanie komitetów możliwe było tylko i wyłącznie dzięki zorganizowaniu społeczeństwa polskiego w szeroki ruch organizacji społecznych – spółdzielni i stowarzyszeń. Po rewolucji 1905 roku samoorganizacja społeczeństwa poczyniła znaczące postępy. Dzięki federacjom, takim jak Związek Stowarzyszeń Samopomocy Społecznej i taktyce zaproponowanej przez Edwarda Abramowskiego w książeczce *Zmowa powszechna przeciwko rządowi* społeczeństwo było przygotowane do przejęcia władzy. Główną rolę pełniło

Centralne Towarzystwo Rolnicze (CTR), do którego należało, jak pisał przewodniczący CTR i główny inicjator powstania Centralnego Komitetu Obywatelskiego, Władysław Grabski: „całe społecznie czynne ziemiaństwo polskie (około 2000 członków) oraz ogromna większość uspołecznionego włościanstwa (około 20000 członków kółek [rolniczych – przyp. PF])”. Do tego dochodziły stowarzyszenia edukacyjne, kulturalne, sportowe, charytatywne, naukowe oraz spółdzielnie, w tym spółdzielnie spożywców i kredytowe. To wystarczyło, by przejąć władzę w miastach.

Taka forma tworzenia reprezentacji była całkiem świadoma. „Na tworzenie komitetu – pisali twórcy Komitetu Obywatelskiego w Płocku – drogą wyborów nie ma czasu, wobec tego niżej podpisani zawiązali Komitet”, który doprosił „do współdziałania instytucji Straży Ogniowej i T-wa Wioślarskiego (w celu utworzenia milicji miejskiej)”. Z kolei w Milanówku Komitet Obywatelski powstał „na zebraniu przedstawicieli miejscowych organizacji społecznych, a mianowicie: Tow. Straży Ogniowej, Tow. Letniczego Milanowskiego, Tow. opieki na rodzinami rezerwistów, Tow. Spółdzielczego „Społem”, Komitetu Budowy Kościoła w Milanówku”.

Samopomoc społeczna

Jak wyglądała działalność takiego komitetu obywatelskiego? Choć w późniejszym czasie powstały instrukcje Centralnego Komitetu Obywatelskiego, opisujące proponowaną strukturę, wiele z nich tworzyło swoje sekcje czy wydziały w odpowiedzi na realne potrzeby. Sekcje dobroczynne zajmowały się pomocą najbiedniejszym, ale też uchodźcom. Organizowano, często w oparciu o działające organizacje charytatywne, tanie kuchnie, noclegownie, ochronki, wypłacano zasiłki. Sekcja finansowa zbierała datki i podatki, a w sytuacjach wyjątkowych drukowała pieniądze zastępczy, który miał pokrycie w lokalnych spółdzielczych instytucjach finansowych. Sekcje żywnościowe i opałowe, walcząc z notorycznymi brakami na rynku i działaniami spekulacyjnymi, dostarczały (poprzez własne lub spółdzielcze hurtownie i sklepy) towar sprowadzany staraniem Centralnego Komitetu Obywatelskiego, czasem z dalekich stron. Sekcje sanitarne dbały o higienę i prowadziły szpitale. Straż miejską tworzone, jak już się rzekło,

w oparciu o kadry straży pożarnej i organizacji sportowych, z kolei ustrój sądów przygotowały organizacje zawodowe (m.in. Warszawskie Towarzystwo Prawnicze). W wielu wypadkach były to działania prekursorskie i na trwale zapisały się w historii administracji polskiej. Sądy pokoju nie miały swoich odpowiedników w Europie, straże i milicje obywatelskie stały się pierwowzorem dla struktur policyjnych, Główny Urząd Statystyczny odwołuje się w swej historii do wydziałów statystycznych komitetów obywatelskich. Dodajmy jeszcze, że Warszawski Komitet Obywatelski nie tylko przyczynił się do otwarcia Uniwersytetu Warszawskiego i Politechniki Warszawskiej, nie tylko przywrócił miastu stołeczność w nazwie i Syrenkę w herbie, ale też jako jedyny przekształcił się w Radę Miejską, przekazując jej zebrane przez siebie fundusze. Funkcjonował tak dobrze, że Niemcy nie zdecydowali się go rozwiązać.

Historia do przypomnienia

18 grudnia 1988 roku nieformalna grupa doradczą przekształciła się w Komitet Obywatelski przy Przewodzącym NSZZ „Solidarność”. Równocześnie – w dużej mierze spontanicznie – zaczęły powstawać komitety lokalne i regionalne, tworząc całą siatkę instytucji. W marcu 1989 roku było ich już około 1600. To dzięki nim udało się odnieść zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 roku, a następnie sukces wyborów samorządowych. Ta historia, której 25 rocznicę będziemy obchodzili w przyszłym roku, przypomina inicjatywy sprzed 100 lat. Warto może przywołać te tradycje i to przede wszystkim na poziomie lokalnym. W Siedlcach, Lublinie, Garwolinie, Węgrowie, Ciechanowie, Włocławku i w setkach innych miast, w których w latach 1914-1915 obywatele potrafili sięgnąć po samorządność, zorganizować się lokalnie i jednocześnie stworzyć ogólnokrajowy ruch, z którego możemy być dumni. Poniżej wydobyte z archiwów dwa przykłady sprawozdań z tamtych czasów.

Cytaty za: Piotr Frączak, *W poszukiwaniu tradycji. Dwa dwudziestolecia pozarządowych inspiracji*, Kooperatywa Pozarządowa, Warszawa 2013.

Piotr Frączak

działacz społeczny, pracownik programowy Fundacji Społeczeństwa Obywatelskiego, Prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych



Źródła fotografii:

1. Fot. <http://www.ngopole.pl/wp-content/uploads/2012/11/Komitet-Obywatelski.jpg>

2. Fot. <http://fototapeta.art.pl>

3. fot. <http://www.ngopole.pl/wp-content/uploads/2012/11/Straz-obywatelska-Warszawy.jpg>

Sprawozdanie z Komitetu Obywatelskiego m. Wielunia i jego okolic

Po wyjściu władz rosyjskich z Wielunia miejskie władze zostały pozostawione bez pieniędzy, urzędnicy i burmistrz nie mieli pieniędzy na wypłacenie pensji dla siebie oraz dla nauczycieli szkół miejskich, jak również dla rodzin po żołnierzach wziętych na wojnę, którym miały być wypłacone z miejskich funduszków zapomogi.

W ten sposób pozostawiono miasto i cały powiat radzenia sobie samodzielnie, utworzyło zaraz po wyjściu władz Komitet Obywatelski pod nazwą Komitetu Spokoju i Bezpieczeństwa Dobra Publicznego m. Wielunia. Także same komitety utworzone zostały w innych miastach naszego powiatu. Komitet Wieluński został wybrany przez obywateli, przemysłowców i wszystkich znaczących mieszkańców przez głosowanie i wybrano 12 członków Komitetu z przewodniczącym b. burmistrzem p. Oraczewskim na czele.

Tak uformowany Komitet na pierwszym posiedzeniu przede wszystkim wydał odezwę do ludności zalecając trzymanie się polityki spokoju i jedności, to znaczy aby względem innych władz zachowali mieszkańcy wysoką godność, zimną rozważę i najwyższy spokój pomnąc że każdy szalony czy nieopatrzny wybryk jednostki może być gorzko okupiony przez naród cały jak tego przykład widzieliśmy na sąsiednim nam mieście Kaliszu.

Następnie Komitet ten rozdzielił między sobą pracę na oddzielne sekcje czyli komisje, wyznaczając do każdej komisji oddzielny zarząd, który ze swoich czynności zdawał sprawozdania głównemu Komitetowi Bezpieczeństwa. W ten sposób powstały sekcje:

1. żywnościowa
2. wsparcie dla biednych
3. prawną sądową
4. milicji i straży
5. oświaty
6. finansowa
7. sanitarno-hygieniczna

Zarządy tych sekcji wydały od siebie oddzielne odezwy nawołujące mieszkańców do wypełniania ogłaszanych w odezwach obowiązkowych przepisach.

Posiedzenia głównego Komitetu łącznie z przedstawicielami odpowiednich komisji odbywały się stale raz w tygodniu, a nawet i częściej, jeżeli tego wymagała nagle potrzeba lub zmiana najścia bowiem natychmiastowe podjazdów i przemarsze wielkie wojsk niemieckich przez miasto i okolice wymagały nadzwyczaj wielkiej pracy i rozmaitych nowych zmian przepisów.

Miejscowe Tow. Wzaj. Kredytu po porozumieniu się z Komisją finansową z powodu braku monety srebrnej drobnej i papierowej wydało bony: 3, 5, 10, 15 i 20 kopiejkowe, oraz 1 rb, 3 rb, 5 rb, zabezpieczając takowe w części gotówką nietykalną lub papierami % własnymi.

Sekcja wsparcie dla biednych pod nazwą Komitet Doraźnej Pomocy przy pomocy pań ze wszystkich warstw społeczeństwa opodatkowała się miesięcznymi składkami i z funduszu tego rozpoczęła wydawanie bądź to w naturze t.j. kartofle, cukier, kapustę i t.p. oraz rozdawała zasiłki pieniężne tygodniowe dla rodzin najbiedniejszych. Urządzenie bowiem kuchni tanich było wprost niemożliwym z powodu rekwizycji wszystkich gmachów rządowych i większej ilości prywatnych mieszkań przez wojsko. Urządzone Komisje sądowa, milicji i sanitarna działały w miarę możliwości prawidłowo ku pożytku i spokojowi mieszkańców. Obecnie milicja jest płatna 1 rb. dziennie, należą do niej mieszkańcy miasta w równej części chrześcijanie i żydzi. Komisja żywnościowa zajmowała się skupywaniem zboża, kartofli i innych produktów po cenach najtańszych i robieniem zapasów, jak również sekcja powyższa zajęła się wypiekaniem chleba razowego dla mieszkańców Wielunia po cenach kosztu bez różnicy wyznań. Pieniądze na te zakupy z polecenia Komitetu głównego sekcja żywnościowa otrzymała tytułem pożyczki od osób prywatnych, z Wieluńskiego Tow. Wzajemnego Kredytu i Kasy Pożyczkowej Oszczędnościowej. Pozostawiony bez funduszków miejskich Komitet Spokoju i Bezpieczeństwa Dobra Publicznego, pragnąc wypłacać pensje nauczycielom, urzędnikom z magistratu, woźnym i t.p. i chcąc zadość uczynić wszystkim potrzebom związanym z wydatkami miejskimi wobec małych bardzo wpływów za podatki miejskie tak bieżące jak również zaległe, jak również wobec rozwinięcia się spekulacji niesumiennej kupców ogołocających miasto z rozmaitych towarów, a głównie z żywnościowych

– postanowił utworzyć Komitet opłaty za wywóz towarów z Wielunia oraz opłatę tranzytową za przewóz towarów przez Wieluń pobierając od wszystkich minimalną lecz stałą opłatę i dochód z tych opłat celnych rozdzielił w następującym procentowym podziale:

- 32 ½ % na fundusze miejskie i straż ochotniczą
- 32 ½ % dla sekcji doraźnej pomocy
- 25 % dla rezerwistek
- 10 % dla biednych żydów

następnie jednak na wniosek Prezesa miejscowego Wz. Kredytu i Prezesa 7klasowej Szkoły Handlowej p. Władysława Godeckiego komitet główny zmienił % podziały przeznaczając z odjętych po 7 ½ % z funduszy miejskich i doraźnej pomocy czyli 15% na fundusz wpisów szkolnych przy 7klasowej Szkole Handlowej. Komitetowi to przynosi dochodu przeciętnie od 200 do 500 rb. tygodniowo. Komitet ten prowadzony jest przez 2 członków Komitetu głównego przy pomocy szefa milicji i straży ogniowo-ochotniczej.

Dział oświaty prowadzony był przez radę nadzorczą szkoły handlowej i jej Dyrektora oraz przez utworzone przez młodzież uniwersytetów zagranicznych stowarzyszenie szerzenia oświaty, sprawozdanie którego przedstawiam niżej.

Pomimo starań i zabiegów w listopadzie r.z. za przerwanie drutów telefonicznych mieszkańcy naszego miasta byli skazani przez władze wojskowe niemieckie na kontrybucję w wysokości 12000 marek, które w przeciągu 12 godzin zapłacić byli zmuszeni (sumę tę zapłacili mieszkańcy wypożyczając w Wiel. Tow. Wzaj. Kred. zabezpieczoną pożyczką funduszami miejskimi).

Szkoła Handlowa prowadzona była przez cały rok wojny i obecnie rozpoczyna wykłady 1 Września otwierając 6 klasę. Pensja Dyrektora i nauczycieli zmniejszona do połowy i fundusze szkoły stanowiły opłaty szkolne od uczniów, ofiary osób prywatnych, zadeklarowane % wkłady założycieli i subsydjum z Wzajemnego Kredytu. 3 ostatnie pozycje w 1914/15 roku nie wpłynęły, wobec czego egzystencja szkoły jest silnie zagrożona.

Sekcja wsparć dla biednych dawała następujące zapomogi:

w listopadzie	12 osób	rb. 37,50
„ grudniu	55 „	„ 87,95
„ styczniu	116 „	„ 158,05
„ lutym	193 „	„ 295,15
„ marcu	245 „	„ 747,95
„ kwietniu	254	„ 420,55
„ maju	215	„ 273, 80
„ Czerwiec, Lipiec, Sierpień (zaczęły się roboty w polu)	45 „	„ 226, 75
		4047,70

Władze niemieckie stanowią

1. landrad (naczelnik powiatu)
2. Komendant (władza wojskowa)
3. burmistrz oraz 4 ławników (z ludności miejscowej) oraz rada miejska 24. członków naznaczonych (język polski).

Stan miasta znacznie się poprawił, szosy naprawione, kolejek podczas całego roku nie budowano (1 strategiczna niemiecka).

Z wyjątkiem miasteczek Działoszyna i Osjakowa, które są pod zarządem władz austriackim – cały powiat jest pod zarządem niemieckim.

Stan zasiewów w okolicy dobry, obywatele dostarczają zboże bezpośrednio władzom niemieckim, które płacą gotówką, w północnej części nawet zapłacone za kwitki rekwizycyjne. Niezłe interesy robione na koniach.

Tow. Wzaj. Kredytu oraz Kasa pożyczkowa oszczędnościowa była czynna przez cały czas wojny, pensje urzędnikom zmniejszone o 25%, zapomogi znikąd nie otrzymywały, obywatele płacili częściowo za swoje długi zabezpieczone (...) ijką hipoteczną oraz trochę spłacili weksle moratoryjne.

Moratorjum wekslowe mają władze niemieckie znieść w końcu września i w tym celu otwierają obecnie 2rejenty, które nie były czynne przez cały rok, posady rejentów zaproponowano dawniejszym urzędnikom. Obecnie ustanowiono paszporty dla mieszkańców 10 marek od osoby, 3 marki dla urzędników, dla biednych robią pewne ulgi.

Poczta jest na miejscu – niemiecka, do miejscowości okupowanych można pisać w języku niemieckim.

Teatra amatorskie odbywają się co miesiąc – władze niemieckie pozwalają, nawet od czasu do czasu grają sztuki w żargonie (teatr zjeżdża z Łodzi).

Brak w mieście: soli, nafty, (...), herbata i tytoń austriacki.

Przedstawiciele władz niemieckich zajmują mieszkania prywatne, nieliczni za nie nie płacą.

Sąd gminny jest polski, sądy zaś okręgowe i sąd główny jest niemiecki.

Wieluń 27 sierpnia 1915 r.

AAN CKO Warszawa sygn. 480

Komitet Obywatelski Miasta Płocka

Organizacja Sekcji dobroczynnej Komitetu

By łatwiej i skuteczniej Sekcja dobroczynna Komitetu mogła działać złączyła się odrazu w pewnym zakresie z istniejącym tu oddawna Towarzystwem Dobroczynności Płockiej. Pieciu delegatów Komitetu Obywatelskiego włącznie z jego prezesem i tyluż delegatów z Rady Towarzystwa Dobroczynności – tworzą Zarząd Sekcji.

Aby pomoc materialna mogła być udzielana osobom – prawdziwie potrzebującym, kaźden z XVI rewirów Płocka posiada swoją opiekunkę, sprawdzającą biedę proszącego i wyszukującą ubóstwo prawdziwe. Ponieważ zaś biedę materialną wyczuje i oceni najłatwiej ten, co jej sam w życiu zaznał, a drugostronnie poniekad najskuteczniej zabezpieczy Sekcję od wyzysku ubóstwa udanego – przeto do pomocy w sprawdzaniu i ocenianiu biedy w kaźdym rewirze zostali zaproszeni p.p. Robotnicy, rzemieślnicy, majstrzy.

Prośby o pomoc mogą być codzien, prócz niedziel i świąt, wnoszone ustnie czy piśmiennie w Kancelarji Sekcji dobroczynnej – ulica Kollegjalna, hotel Polski, w podwórzu, w oficynie prawej, od godziny 11 do 1 rano. Notują i przyjmują wówczas te prośby interesantów dwie panie i dwóch panów – dyżurnych. Następnie opiekunki i opiekunowie rewirów rychło sprawdzają czy petenci zasługują na wsparcie. Trzy razy znowu tygodniowo w poniedziałki, środy i soboty od 6-ej godziny wieczorem zostają przyznawane na posiedzeniu wsparcia na zasadzie sprawdzeń dokonanych przez opiekunki i opiekunów rewirów. O ilości i jakości mającej się udzielić pomocy decydują: dwóch delegatów Komitetowych z Zarządu Sekcji, prezeska i jej zastępczyni w Wydziale wsparć, oraz odnośny opiekun czy opiekunka, sprawdzający daną biedę. W dniu następnym Sekcja dobroczynna od godziny 11 do 1, jak wyżej zaznaczono, w Kancelarji swej – tej biedzie już sprawdzonej i do pomocy zakwalifikowanej – udziela wsparcia, przedewszystkiem w naturze, t.j. w obiadach darmo wydanych w taniej


kuchni oraz bonach na produkty pierwszej potrzeby ze sklepu Komitetowego. Zastrzeżono przy tem wydawanie na czas określony – kompletów żywnościowych dla całych rodzin ubogich. Prośby znowu o pomoc pieniężna winny być kierowane do prezydjum Komitetu Obywatelskiego. Obecna Kancelaria odnośna mieści się w domu Dębowski, ulica Warszawska. Prezydjum codziennie odbywa posiedzenia o godzinie 3-ej, i po rozpatrzeniu próśb, albo je kwalifikuje do pożyczki wydawanej przez Sekcję Finansową (Wzajemny Płocki Kredyt od 11-ej rano albo – do pomocy bezzwrotnej – do Sekcji wsparć i ta, po należytym zbadaniu, sumkę możliwą wydziela – jednorazową lub stałą. (Hotel polski, w czasie jak wyżej wskazano).

Praca Sekcji dobroczynnej Komitetu Obywatelskiego rozpada się na działy następujące:

1. Dział 'Taniej Kuchni, wydającej codzien, prócz 50 obiadów bezpłatnych na rachunek Towarzystwa Dobroczynności, obiady bezpłatne na rachunek Komitetu, w ilości przyznawanej przez Sekcję i osobom wszystkim przez nią wskazanym.
2. Dział wsparć przez bony do Sklepu Obywatelskiego – Komitetowego.
3. Dział wsparć gotówką i pożyczkami.
4. Dział wsparć dyskretnych biedzie wstydzącej się prosić – z funduszu wydawanego do dyspozycji Prezesa Komitetu i Sekcji dobroczynnej

Nadto Komitet uznał za niezbędne wspierać miejscowo ochrony, sale pracy, przytułek starców. Myśl te dobitnie potem powiedział i Komitet Centralny przysyłając na te cele wsparcia swe specjalne dla dziatwy, oraz zaznaczając w zakomunikowanej ksiąźce prowadzenia rachunkowości – rubrykę specjalną – wsparć dla ochron i t.p.

Za: „Działalność Komitetu Obywatelskiego Miasta Płocka w ciągu 5-ciu miesięcy jego pracy 2/VII 1914 – 1/I 1915” Płock 1915



Edmund Wnuk-Lipiński

Czy żyjemy w schizofrenicznym społeczeństwie?

Fot. istockphoto.com

Jeszcze w latach 80. XX wieku pisałem o zjawisku dymorfizmu społecznego, dwupostaciowości, życiu w dwóch rzeczywistościach, słabo do siebie przystających. Jedną był świat przedstawiany przez oficjalne media (które – jak pamiętamy – podlegały wtedy cenzurze prewencyjnej) i kontrolowany przez rozmaite instytucje komunistycznego państwa. Całe życie publiczne podlegało wtedy, mniejszej lub większej, kontroli systemu. Drugim obszarem, czy może raczej – drugą rzeczywistością, była sfera życia prywatnego, dość słabo kontrolowana przez system. Owe dwa obszary życia zbiorowego funkcjonowały wedle odmiennych reguł, odmiennych definicji prawdy, a nawet odmiennych kodów komunikacji społecznej – oficjalnego i zrytualizowanego oraz nieformalnego i spontanicznego.

Nic więc dziwnego, że kody te wytwarzały obrazy rzeczywistości społecznej znacznie różniące się od siebie, a w skrajnych przypadkach – nawet przeciwstawne. Na przykład, nauczyciel historii uczył w szkole, że za Katyń odpowiadają Niemcy Hitlera, zaś w domu synowi opowiadał, jak to było naprawdę. Robotnik w fabryce odczytywał pierwszomajowe zobowiązanie do zwiększenia wydajności pracy swojej brygady, a wieczorem – przy piwie – psioczył na przymusowe zawiązanie norm wydajności za tę samą, dość mizerną, zapłatę. Wniosek z tego doświadczenia został głęboko zakodowany w umysłach Polaków: nic nie jest takie, jak się na pozór wydaje. To, co widzimy, a ściślej

– to, co oficjalne – jest tylko fasadą, pustym rytuałem bez istotnego znaczenia. Prawda skrywa się za fasadą, ale – aby do niej dotrzeć – trzeba wysiłku, należy umieć czytać między wierszami, odkrywać prawdziwy sens, ukryty za oficjalnym przekazem.

Każdy czytelnik komunistycznej prasy wiedział doskonale, że „czasowe przestoje w pracy” oznaczają strajk, „sytuacja jest złożona” oznacza, że władze nie mają jeszcze pełnej kontroli społecznej, „przejściowe braki w dostawach towarów” oznaczają, że trzeba robić zapasy, bo sklepy będą puste, a użycie określeń „awanturnicze jednostki” oraz „chuligani inspirowani przez wiadome siły” oznacza zamieszki, które mają przebieg gwałtowny, z rozlewem krwi włącznie. Dla pokolenia urodzonego po wojnie owe dwie, nieprzystające do siebie rzeczywistości były naturalnym, bo jedynym znanym, środowiskiem społecznym i przez dużą część przedstawicieli owego pokolenia definiowane były jako trwała cecha życia zbiorowego, zawsze i wszędzie. Wielu socjologów (w latach 80. sam również do tej grupy się zaliczałem) sądziło jednak, że jest to zjawisko spowodowane historycznie przygodnymi, a więc przemijającymi przyczynami. Wystarczy usunąć cenzurę prewencyjną, a runie ostry podział na rytualną fasadę i prawdziwe kulisy, zaś życie zbiorowe nabierze większej spójności. Wystarczy zmiana systemu z autorytarnego na demokratyczny, z monocentrycznego na pluralistyczny, by zniknął



głęboki kryzys zaufania, który dotychczas kumulował się na osi władza – społeczeństwo. Te warunki, określane wtedy jako wystarczające, powinny doprowadzić do zasadniczej redukcji dymorfizmu społecznego do poziomu znanego w krajach demokratycznych, a więc niskiego. Koniec systemu monocentrycznego powinien przywrócić integralność relacjom społecznym, schizofreniczny podział świata społecznego powinien się zakończyć. Czy założenia te okazały się trafne? Czy obecnie możemy mówić o zaniku tego zjawiska?

Nawet powierzchowne obserwacje skłaniają do wniosku, że zjawisko to nie zniknęło, lecz uległo przekształceniu. Jego intensywność wydaje się równie silna, jak w latach 80., aczkolwiek nieco inaczej przebiega oś kumulująca

owe zasadniczo odmienne perspektywy postrzegania i interpretacji świata społecznego.

Struktury i schematy poznawcze, które umożliwiały w miarę sensowne funkcjonowanie w dawnym systemie przez znaczną część społeczeństwa, nie zostały w nowym systemie zarzucone jako bezużyteczne, lecz nadal służą jako poręczne *instrumentarium* poznawania i interpretowania rzeczywistości. Przeniesienie owych starych schematów poznawczych w kontekst społeczny, funkcjonujący wedle całkowicie odmiennych reguł, okazało się nie tylko możliwe, ale także względnie trwałe, bowiem wytworzone przez system komunistyczny schematy poznawania i interpretacji rzeczywistości społecznej stały się dla części społeczeństwa skutecznym narzędziem konstruowania wewnętrznie spójnego obrazu rzeczywistości.

Powstanie i utrzymywanie obrazu świata społecznego, budowanego na braku elementarnego zaufania do wersji oficjalnych, dzieli sfery życia człowieka – jak kiedyś, w dawnym systemie – na dwa, wzajemnie nieprzystawalne obszary, które ponownie naruszają integralność relacji społecznych. Rzeczywistość społeczna podlega fragmentacji. O ile jednak w systemie komunistycznym granica między tymi obszarami pokrywała się z grubszą z linią demarkacyjną między życiem publicznym („obcym”) oraz prywatnym („swoim”), to dzisiaj biegnie ona inaczej. Jest bowiem obecna nie tylko w życiu publicznym, lecz także w sferze stosunków prywatnych. Kształtuje ją nie tyle relacja do systemu (jak w czasach komunizmu), ale raczej zasadniczo odmienne postrzeganie i interpretacja pewnych wydarzeń, wokół których, na masową skalę, ogniskują się emocje zbiorowe.

Zjawisko to w systemie autorytarnym, jakim był późny komunizm w Polsce, dotyczyło ról społecznych odgrywanych przez ludzi w rozmaitych kontekstach. Tymczasem dzisiaj dotyczy ono zbiorowości ludzkich, które łączą się wokół radykalnie odmiennych definicji sytuacji¹ i – w konsekwencji – różnych (lub nawet wzajemnie sprzecznych) interpretacji świata społecznego.

W systemie komunistycznym ten sam człowiek zachowywał się na ogół odmiennie w kontekście oficjalnym i nieformalnym, co nie jest niczym nadzwyczajnym. Ważniejsze było to, iż postawy i zachowania prezentowane przez jednostkę w kontekście oficjalnym były przez innych uczestników tego kontekstu odbierane jako autentyczne, co jedynie wzmacniało i upowszechniało poczucie, że zdecydowana większość uczestników życia publicznego nie żyje w schizofrenicznym rozdarciu między sferą prywatną a publiczną, że postawy i zachowania przejawiane w życiu publicznym stanowią integralną i spójną część ogólnej postawy życiowej całej reszty świata społecznego. Izolacja społeczna, stanowiąca funkcjonalny element dawnego systemu, była czynnikiem sprzyjającym postrzeganiu innych uczestników życia publicznego jako ludzi systemu, bowiem niezależna od oficjalnych instytucji komunikacja społeczna istniała w stanie szczątkowym. Interpretacja tego stanu rzeczy dałaby się z pewnością streścić w jednym zdaniu: „Wprawdzie ja wiem, jak jest naprawdę, ale w otoczeniu obcych muszę udawać, że jestem taki jak oni, by nie spotkały mnie sankcje”.

1. Por. Aleksander Manterys, *Sytuacje społeczne*, Nomos, Kraków 2008.

W wolnej Polsce przestrzeń życia publicznego otworzyła się na swobodną ekspresję rozmaitych definicji sytuacji i zróżnicowanych narracji opisujących rzeczywistość. Co więcej, przestrzeń publiczna stała się nie tylko miejscem swobodnej artykulacji, ale także nieskrępowanej samoorganizacji i instytucjonalizacji sił społecznych (zbiorowych aktorów życia publicznego), integrujących się wokół owych zróżnicowanych definicji sytuacji społecznych. Wolność spowodowała, że wcześniejsze rozdarcie, przebiegające w obrębie poszczególnych, jednostkowych osobowości, uległo zanikowi, lecz przeniosło się na zbiorowość. Ludzie odzyskali integralność osobowości na poziomie jednostkowym, stało się to jednak za cenę daleko posuniętej dezintegracji pomiędzy różnymi aktorami zbiorowymi, pojawiającymi się w życiu publicznym, którzy są nośnikami wzajemnie sprzecznych interpretacji rzeczywistości społecznej.

Określona interpretacja rzeczywistości społecznej musi być zakorzeniona w kulturze i doświadczeniu historycznym, które narzuca postrzeganiu rzeczywistości pewne schematy poznawcze, ukształtowane pod wpływem doświadczenia własnego lub minionych pokoleń. Innymi słowy, musi pośrednio albo bezpośrednio odwoływać się do czegoś, co już znamy i z czym możemy określoną sytuację porównać. W życiu codziennym wystarczy na ogół pierwszy ogląd nowej sytuacji, aby można było sformułować jej definicję. Gdy widzimy na przykład człowieka o zaniedbanym wyglądzie, leżącego na ławce w parku, zazwyczaj definiujemy sytuację zgodnie z wieloletnim doświadczeniem, że jest to pijak, którego zmógł nadmiar spożytego alkoholu. Niekiedy jest to definicja nietrafna, bo być może napotkaliśmy człowieka, który zasłabł i potrzebuje pomocy. Jednak w przeważającej części przypadków definicja jest słuszna, a jeśli okaże się inaczej, to mamy alibi dla naszej bezczynności (zwanej niekiedy „znieczulicą społeczną”).

Kiedy jednak mamy do czynienia z sytuacją całkowicie nową, której nie jesteśmy w stanie zdefiniować i zinterpretować na podstawie schematów poznawczych wyniesionych z codziennego doświadczenia, wówczas odwołujemy się do schematów poznawczych zakodowanych w kulturze na podstawie doświadczenia wielogeneracyjnego, zakumulowanego i uproszczonego do stereotypu poznawczego. Dotychczasowe rozważania są cokolwiek abstrakcyjne, dlatego warto odnieść je do konkretnego wydarzenia, które radykalnie przekroczyło granice codziennego doświadczenia i które organizowało (i nadal organizuje) masowe emocje. Takim wydarzeniem jest niewątpliwie katastrofa smoleńska.

To tragiczne wydarzenie, które – jak wynika z badań i raportu rządowej komisji ds. badania wypadków lotniczych – było katastrofą komunikacyjną, to jednak przypadek wyjątkowy, wobec którego nikt nie mógł pozostać obojętny. Była to bowiem rzeczywiście katastrofa niespotykana: zginął w niej prezydent RP z małżonką, najwyżsi dowódcy wojskowi i wybitni przedstawiciele klasy politycznej. Radykalna wyjątkowość tego wydarzenia pozostawała w rażącej dysproporcji do definicji sytuacji, uznanej przez oficjalną komisję państwową za wypadek lotniczy. Codzienne doświadczenie podpowiadało wielu ludziom, że w wypadkach lotniczych giną zwykli ludzie, ale nie głowy państw. Banalne w istocie przyczyny tego wypadku, wskazane przez komisję państwową, odzierały to wydarzenie z tragicznej wielkości, która odpowiadałaby politycznej randze ofiar, wprowadzały dysonans poznawczy, który

musiał zostać jakoś zredukowany. Szukanie sposobów uruchomiło, wśród sporej części naszego społeczeństwa, procesy mitotwórcze, które zachodzą po dziś dzień, ich efekty trwają, wykorzystując schematy poznawcze ukształtowane jeszcze w dawnym systemie.

Najbardziej radykalnym sposobem redukcji owego dysonansu poznawczego było odrzucenie definicji sytuacji sformułowanej przez komisję państwową. Jeśli zatem nie był to wypadek lotniczy, to musiało to być zaplanowane działanie, a zatem – zamach. *Tertium non datur*. Przyjęciu takiej interpretacji katastrofy sprzyjało kilka czynników: po pierwsze, wydarzyło się to na ziemi rosyjskiej, w pobliżu Katynia, miejsca jednej z największych zbrodni z okresu II wojny światowej, ukrywanej przez komunistów przez wiele dziesięcioleci. W naszych kodach kulturowych to „niehumanitarna ziemia”, gdzie zdarzyć się może wszystko. Kłamstwo katyńskie – porównywalne w swej istocie z kłamstwem oświęcimskim – pokazywało dobitnie, że dla celów politycznych prawdę o zbrodni można przez jakiś czas ukrywać. Samo miejsce katastrofy lotniczej stało się więc jednym z czynników budujących alternatywną definicję sytuacji. Drugim czynnikiem, wywołanym przez stronę rosyjską, jest przetrzymywanie wraku („nie oddają wraku, a zatem mają coś do ukrycia”). Trzecim wreszcie – działanie polityków, a ściślej – liderów Prawa i Sprawiedliwości, którzy nadali alternatywnej definicji sytuacji („zamach”) rangę prawdy, ukrywanej podobnie jak prawda o zbrodni katyńskiej.

Poczucie, że jest się częścią wspólnoty, która jest jedynym depozytariuszem „prawdy”, skrywanej za zasłoną publicznego kłamstwa, nie tylko unicestwia wspomniany wcześniej dysonans poznawczy, daje także poczucie silnej więzi z tymi, którzy podzielają pogląd na wydarzenia w Smoleńsku, reintegruje wspólnotę wokół wspólnej sprawy,

Fot. istockphoto.com



jaką jest zdarzenie zasłony kłamstwa i ujawnienie światu owej niepodważalnej „prawdy”. Ci, którzy ją kwestionują są albo przepelnieni złą wolą („opowiadają się po stronie kłamstwa”), albo też błędzą, bo jeszcze nie znają prawdy. Bycie w takiej silnie wewnętrznie zintegrowanej wspólnocie uruchamia mechanizm samopotwierdzenia: „skoro tyle osób podobnie definiuje sytuację i podobnie interpretuje to wydarzenie, to podzielana przez nich prawda nie może być fałszem. Tylu ludzi nie może się mylić”. Im więcej jednostek podziela taką definicję sytuacji, tym bardziej „prawda” w niej zawarta staje się niepodważalna. Kwestionowanie jej przestaje być zwykłym procesem empirycznego dowodzenia, a staje się atakiem wymierzonym we wspólnotę i konstytuującą ją definicję sytuacji. Narasta i zaostrza się podział na „swoich” (podzielających „prawdę”) i „obcych”, którzy jej nie podzielają i inaczej interpretują rzeczywistość. „Swoi” i „obcy” żyją w coraz bardziej odmiennych, choć równie autentycznie przeżywanych, światach społecznych. Między tymi światami nie ma pomostów porozumienia lub choćby prób zrozumienia drugiej strony, nie istnieje bowiem przestrzeń ewentualnych kompromisowych ustaleń. Relacje między tymi dwoma przeżywanymi światami (jeśli w ogóle istnieją), mogą mieć jedynie charakter sceptyczny, a w skrajniejszym przypadku – wrogi, gdyż obowiązuje tu system zero-jedynkowy.

Ilość ludzi wierzących w zamach w Smoleńsku, zrazu niezbyt duża, w ciągu ostatnich trzech lat znacznie urosła. Wskazują na to badania opinii publicznej monitorujące społeczny zasięg tego zjawiska. Według ostatnich danych CBOS 28% badanych z próby ogólnopolskiej dopuszcza możliwość zamachu, 56% sądzi, iż była to katastrofa komunikacyjna, zaś 16% nie ma w tej sprawie wyrobionego zdania². A zatem ponad ¼ dorosłych Polaków przyjmuje definicję sytuacji alternatywną wobec oficjalnego stanowiska komisji państwowej. Możemy więc tę część polskiego społeczeństwa zaliczyć do „wspólnoty smoleńskiej”, której powstanie i ewolucja wykazuje cechy zbieżne z typowym ruchem fundamentalistycznym, dobrze opisanym przez socjologów³.

O jakie cechy tu chodzi? Podstawą funkcjonowania każdej grupy o charakterze fundamentalistycznym jest niewzruszone poczucie, że zbiorowość ta jest depozytariuszem prawdy. Nie prawdy w ogóle, ale prawdy konkretnej, odnoszącej się albo do ukrytego dla niewtajemniczonych znaczenia określonego fragmentu tradycji religijnej, albo cytatu ze świętej księgi, albo też zdarzenia, które wzniciło powszechne emocje. Prawda jest ważniejsza niż dowody, one oczywiście mogą istnieć, ale nie mają zasadniczego znaczenia, bowiem owa „prawda” jest odporna na podważające ją dowody, te zaś, które przemawiają na jej rzecz, nie są oczywiście odrzucane, ale też nie mają znaczenia rozstrzygającego. Mogą, co najwyżej, przyczynić się do wzrostu spójności fundamentalistycznej grupy. Dla jej członków przyjmowanie bądź odrzucanie konstytuującej „prawdy” ma konotacje moralne, a interpretacja świata (zdarzenia, cytatu, fragmentu tradycji lub idei) jest w istocie manicheistyczna: dobro wynika z przyjętej prawdy, zło – z aktu jej odrzucenia.

Niekiedy owa fundamentalna prawda wymaga dodatkowych interpretacji i wykładni (np. w konfrontacji ze zdarzeniami z realnego świata). Formulowanie jakichkolwiek interpretacji jest prerogatywą osoby, która stoi na czele fundamentalistycznego ugrupowania, a nie wynika z dyskusji czy negocjacji. Dlatego też wewnętrzna struktura takiego ugrupowania ma, siłą rzeczy, charakter hierarchiczny i autorytarny, bowiem poszerzające lub zawężające wykładnie „prawdy” albo inaczej, grupowej definicji sytuacji w odniesieniu do konkretnego zdarzenia, idą z góry i – pod groźbą wykluczenia z grupy – nie mogą być kwestionowane przez członków usytuowanych na niższych szczeblach hierarchii.

Jak już wspomniałem, dobór dowodów empirycznych lub *quasi*-empirycznych nie ma decydującego znaczenia i dlatego może być dowolnie selektywny. Dowody przeczące grupowej definicji sytuacji są albo zaniebdywane, albo wprost odrzucane jako działanie wrogich sił wymierzone w sam fundament grupy. Dowody zgodne – choćby powierzchownie – z definicją sytuacji są akceptowane, ale nie tyle służą umacnianiu fundamentalnej prawdy (bo ona takich umocnień nie potrzebuje), co raczej zwiększaniu integracji fundamentalistycznej wspólnoty. Jeśli dowodów na rzecz grupowej prawdy nie ma, to też nie narusza ani spójności grupy, ani tym bardziej wiary w grupową definicję prawdy. Z perspektywy tej grupy znaczy to jedynie tyle, że wrogowie dowody ukryli, aby kłamstwo zatryumfowało. W tym kontekście brak dowodu jest oczywistym dowodem przebiegłości wrogów zewnętrznych.

Ugrupowania fundamentalistyczne nie mogą funkcjonować bez obietnicy. Gdy mamy do czynienia z fundamentalizmem religijnym, obietnica na ogół ma charakter eschatologiczny: mówi ona o zbawczej roli uprzywilejowanego członkostwa w grupie wyznawców na końcu czasu. Jeśli jest to fundamentalizm świecki, obietnicą może być zdemaskowanie wrogów „prawdy” – na skutek ich działania nie może ona ujrzeć światła dziennego – i ewentualnego ich ukarania, jeśli, drogą konwersji, nie przyłączy się do fundamentalistycznego ugrupowania.

Istnienie ugrupowania zintegrowanego wokół spiskowej teorii zamachu w Smoleńsku nie jest zjawiskiem przejściowym. Jest nową formą dymorfizmu społecznego, który dzieli nasze społeczeństwo niezwykle głęboko i może również mieć konsekwencje o charakterze politycznym. Świat społeczny, w którym żyjemy, nie jest obiektywnie dany i odbierany przez wszystkich w taki sam sposób. Jest on konstruowany i interpretowany przez jego uczestników. Kiedy konstrukcje te zyskują wspólny wektor, pojawia się w życiu publicznym nowy aktor zbiorowy. Takim aktorem zbiorowym jest „wspólnota smoleńska”, która ma, poprzez jedną z partii, przełożenie na sferę polityczną. Nie jest to zjawisko ulotne i przez dłuższy czas formować będzie nie tylko dyskurs publiczny, ale zapewne również układ sił na polskiej scenie politycznej.

prof. Edmund Wnuk-Lipiński
Collegium Civitas, Instytut Studiów Politycznych PAN

2. <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/sondaz-56-proc-polakow-nie-wierzy-w-zamach-pod-smolenskiem/knekd> z dnia 29.10. 2013 r.
3. Gabriel A. Almond, Emmanuel Sivan, R. Scott Appleby, *Explaining Fundamentalism*, [w:] Martin E. Marty i R. Scott Appleby (red.), *Fundamentalism Comprehended*, University of Chicago Press, Chicago – London 1995.



Spotkanie przedstawicieli Związku Miast Polskich z nauczycielami, czyli o tym, jak zmienia się szkolnictwo
Fot. archiwum autora

„Jaki jest wasz sekret, że to wszystko działa?” – próba oceny polskiej samorządności z szerszej perspektywy

Tomasz Potkański

W dniach, kiedy redakcja zbierała teksty do bieżącego tomu „Animacji Życia Publicznego”, odszedł od nas Tadeusza Mazowiecki, premier pierwszego niekomunistycznego rządu w Polsce, którego decyzje i ich konsekwentne wdrażanie 23 lata temu dały podstawy do zaistnienia cudu polskiej samorządności, stanowiącego jeden z fundamentów transformacji ustrojowej. O wyjątkowości i doniosłości tej reformy najdobitniej świadczy to, że jest jedyną, co do której politycy wszystkich opcji w Polsce zgadzają się, że była udana. Najbardziej zdajemy sobie sprawę z tego, kiedy spotykamy samorządowców z Bałkanów, Europy Wschodniej czy innych nowych krajów Unii Europejskiej, a ostatnio nawet Portugalii, Grecji czy południowych Włoch. Najprościej mówiąc, odczuwamy ulgę, że u nas jest inaczej, lepiej, co nieczęsto się zdarza Polakom. Oczywiście, krytykujemy we własnym gronie – bo nasza samorządność, niczym dziecko – już dorosła, jest pełnoletnia i nie zawsze spełnia nasze, stale rosnące, oczekiwania. Nie wszyscy możemy mówić

o sobie, że jesteśmy ojcami czy matkami naszej samorządności – takich osób w społecznym odbiorze jest tylko kilka, ale wszyscy czujemy się jej bliskimi krewnymi. Samorząd jest nasz, nawet gdy go z pasją krytykujemy i o to chodziło twórcom reformy samorządowej. Piękno tej instytucji władzy publicznej szczebla lokalnego polega na tym, że każdy z nas pełni tu jakąś swoją rolę, od nas samych zależy, jaki będzie jej zakres i dlatego każdy z nas ma swoje zdanie o samorządzie – dzięki temu ma realną szansę, by się zaangażować. To zaangażowanie jest największą wartością w czasach, gdy duża część z nas ma pokusę zamknąć się w wieży indywidualnej konsumpcji i nie czuje się odpowiedzialna za nic, poza (w najlepszym wypadku) własną rodziną.

Ciągle mam w pamięci pytanie, jakie miesiąc temu zadali mi, publicznie, przedstawiciele samorządów lokalnych z Serbii oraz Bośni i Hercegowiny: *Jaki jest wasz sekret, że to*

wszystko, co widzimy dookoła, działa? Czy możecie nam zdradzić tę tajną receptę?. Nie mamy żadnej sekretnej recepty – odpowiedziałem im. Po prostu 23 lata temu osoby odpowiedzialne za państwo, w tym premier Tadeusz Mazowiecki i znani nam ojcowie demokracji lokalnej, oparli kluczowe zasady funkcjonowania samorządności na zdrowych fundamentach, zgodnych m.in. z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, a my, jako aktywni obywatele, wypełniliśmy to treścią i tak się dzieje do dzisiaj. Rzeczywiście z perspektywy Ukrainy, Bałkanów, czy, ostatnio odwiedzanej przeze mnie, Portugalii, nasz samorząd wygląda atrakcyjnie, działa efektywnie i skutecznie, niezależnie od szczegółowej i często uzasadnionej krytyki. Nie bez przyczyny ponad 60% obywateli (wg corocznego badania ankietowego CBOS¹) wyraża pozytywną opinię o swoich władzach samorządowych (gminnych), jest to blisko 3 razy więcej w stosunku do innych rodzajów władzy w państwie. Wyprowadza nas tylko Prezydent RP.

Jak to się nam udało?

Na to, że się udało, złożyło się kilka przyczyn racjonalnych, ale przede wszystkim mieliśmy wiele szczęścia. Rozpocznijmy od tego ostatniego, bo to emocjonująca i słabo uświadamiana historia. Samorząd terytorialny, a szczególnie gminny jest silny i oparty na solidnych fundamentach, m.in. dlatego, że w trakcie obrad Okrągłego Stołu w 1989 roku, przy podstoliku dotyczącym samorządu terytorialnego nie osiągnięto porozumienia. Tak jak przekazywanie władzy na poziomie centralnym było objęte rozwiązaniami przejściowymi (sejm kontraktowy, rząd koalicyjny z ministrami z PZPR, którzy kontrolowali przez pewien czas resorty siłowe itp.), tak samorząd terytorialny nie był objęty żadnym przejściowym kompromisem i strona solidarnościowa miała wolne ręce, a jednocześnie dobrze przemyślaną koncepcję koniecznych zmian. Ponadto, w tych gorących chwilach przełomu 1989 i 1990 roku, samorząd terytorialny zszedł w oczach komunistów na daleki plan. Byli zajęci okopywaniem swojej pozycji na poziomie centralnym i w gospodarce, więc nie starczyło im czasu na samorząd, a tak naprawdę w swojej wizji państwa uznawali go za mało ważny. To pozwoliło grupie senatorów i ekspertów na przygotowanie i przeprowadzenie głębokiej reformy samorządu gminnego, która uwolniła energię lokalną. Jak mówił profesor Jerzy Reguński: „W dzień po wyborach 27 maja 1990 roku obudziliśmy się w nowej Polsce – wszedł w życie nowy system zdecentralizowanego zarządzania państwem”.

Gminy uzyskały osobowość prawną oraz gwarancję własnych źródeł finansowania, nazwanych nieco na wyrost „dochodami własnymi”, ale wliczanymi w ustalony sposób i dającymi rzeczywistą niezależność od władz centralnych. Ponadto przekazano im, drogą komunalizacji, ogromny majątek państwowy – nieruchomości (w niektórych miastach to było ponad 50% ich terenów) i przedsiębiorstwa, co dało samorządom narzędzie do prowadzenia polityki rozwoju – od pierwszych dni funkcjonowania. Nadzór nad gminami został ograniczony do kryterium legalności

działań. Samodzielność gminy podlega ochronie prawnej, co pozwala jej gospodarzom czuć się rzeczywiście niezależnymi od administracji rządowej. Wszystkie te elementy muszą funkcjonować w systemie i takim systemem były, od roku 1990, reformy wolnorynkowe i głęboka liberalizacja gospodarki. To właśnie mała prywatyzacja, zapoczątkowana w 1990 roku przez samorządy, dała pierwszy impuls lokalnym gospodarkom, uwalniając niewykorzystane zasoby i rezerwy proste. Tę nową przestrzeń, stworzoną przez zmiany prawne i instytucjonalne, wypełnili nowi ludzie, często z doświadczeniem nabytym podczas działalności w Komitetach Obywatelskich, pełni pasji zmieniania sfery publicznej na lepsze i działający z poczuciem misji.

Jak głęboka i trwała jest to zmiana, widać dziś najlepiej, gdy się przekroczy granicę któregoś ze wschodnich sąsiadów lub odwiedzi Europę południową. Z większej odległości widać więcej i wyraźniej, bo przez porównanie z innymi, a nie tylko z własnymi, stale rosnącymi aspiracjami.

Co nam się, oceniając obiektywnie, udało w Polsce?

Przed wszystkim nastąpiła głęboka decentralizacja państwa. Niezależnie od zakusów różnych resortowych *lobby* na ograniczenie decentralizacji lub jej odwrócenie, samorządy skutecznie bronią swoich kompetencji. Zawsze za to mieliśmy, a ostatnio w zwiększonym zakresie, kłopot z nadmierną „decentralizacją deficytu budżetowego”, czyli z przekazywaniem zadań bez wystarczającego pokrycia w źródłach dochodów, co jest niekonstytucyjne, ale jest faktem. Ważne i pozytywne zmiany, jak obniżenie stawek podatkowych w roku 2007 i wprowadzenie ulg rodzinnych odbyło się, w blisko 50%, na koszt dochodów samorządowych. Samorządy obliczyły, na podstawie danych resortu finansów, że to uszczupliło ich dochody o 6,8 mln zł rocznie. Zmiany w innych ustawach, dokonane po 2006 roku, zmniejszyły dochody jednostek samorządu o kolejne 1,2 mld zł rocznie². Chcąc zapewnić kontynuację inwestycji wspieranych ze środków unijnych, musiały się one zadłużać, by starczyło na wkład własny do inwestycji. Niezależnie od tych elementów negatywnych, pozytywne przeważają, szczególnie z perspektywy mieszkańców, bowiem samorząd otrzymując nowe zadanie, nawet bez wystarczającego finansowania i tak zwykle znacząco podnosi jakość usług czy przejętej infrastruktury, dokładając brakujące środki – niestety, często kosztem innych działań, szczególnie rozwojowych. Obywatele zyskują w naszym systemie jeszcze coś więcej – poczucie stabilności, bo gmina musi te usługi dostarczyć i doświadczenie uczy, że rzeczywiście to robi. Co więcej, w sytuacji słabego państwa, dla obywateli jest bezpieczniej, żeby było ono zdecentralizowane. Różne rodzaje ryzyka w zarządzaniu państwem zdecentralizowanym rozkładają się na wszystkie poziomy władzy i jednostki terytorialne, i w dużej mierze wzajemnie się niwelują. Nie mówię, że to jest efektywne podejście do zarządzania państwem, ale kiedy rząd (każdy rząd, bez wyjątku) „coś zepsuje” to w następnym kroku 2,5 tys. wójtów, burmistrzów i prezydentów, ponad 300 starostów i 16 marszałków oraz urzędnicy i radni tych jednostek przystępują do zastanawiania się,

1. Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań CBOS, wrzesień 2013, nr BS/130/13., adres http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_130_13.PDF – dostęp elektroniczny w dniu 03.11.2013.
2. Uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach jednostek samorządu terytorialnego, złożony w Sejmie w dniu 27.09.2012 oraz Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, wersja z dnia 20 lutego 2012 – <http://stawka8mld.pl> – dostęp elektroniczny 05.11.2012.



Przedstawiciele Związku Miast Polskich podczas wizyty w nowoczesnej pracowni szkolnej
Fot. archiwum autora

co zrobić, żeby jak najwięcej poprawić, odkręcić i uratować, w imię interesu mieszkańców. Podkreślam zatem, że przy państwie słabym, lepiej je mieć w wersji zdecentralizowanej. To ostatnie – to ważna wskazówka dla naszych przyjaciół z innych krajów europejskich.

Zdecentralizowane państwo – co to właściwie znaczy?

Tworząc gminy i przekazując im kolejno bardzo szerokie kompetencje oraz środki, a dopiero po blisko 10 latach tworząc powiaty i samorządowe województwa, zbudowaliśmy system, który opiera się na fundamencie silnych i stabilnych samorządów gminnych. Najlepiej widać to, gdy popatrzymy na strukturę finansów. Według danych Ministerstwa Finansów, w skali budżetów wszystkich rodzajów samorządu terytorialnego za rok 2012 (177,4 mld zł) dochody gmin stanowią corocznie około 79% tej łącznej kwoty (w tym same miasta na prawach powiatów – aż 45%), dochody powiatów to 13%, a województw 8%³. Jednocześnie samorządy (wszystkie rodzaje) dysponują łącznie jedną trzecią środków publicznych w kraju. Gdy jednak spojrzymy na inwestycje, aż dwie trzecie inwestycji infrastrukturalnych w państwie to inwestycje samorządowe, co pokazuje, że samorządy odgrywają kluczową rolę w procesach rozwoju, a może wręcz przejęły odpowiedzialność za rozwój (?). Warto dodać, że fundusze unijne to tylko nieco ponad 8% dochodów wszystkich rodzajów jednostek samorządu (14,5 mld zł ze 177,4 mld zł w 2012 r.), a więc środki unijne – zresztą zgodnie z zasadą dodatkowości – jedynie wspierają rozwój dokonujący się w oparciu o środki krajowe i, w dużej mierze, rękoma samorządowców.

Kiedy porównamy wydatki sektora samorządowego w Polsce w relacji do PKB, z podobnymi wskaźnikami dla zagranicznych samorządów, dostrzeżemy wyraźnie, w jak dalece zdecentralizowanym kraju mieszkamy. Wydatki sektora samorządowego (177,4 mld zł) to 14,2% PKB⁴. Może ten procent nie wydaje się, na pierwszy rzut oka, duży ale oprócz 4 krajów skandynawskich (15-37%) i państw Beneluxu (16-22%) – gdzie historycznie poziom wydatków samorządowych jest wysoki – a także państw o silnych i ugruntowanych regionach oraz silnych gminach, jak Hiszpania, Niemcy i Włochy (16-24%), to właśnie Polska jest następną. Poziom tego wskaźnika w każdym z krajów zależy od szczegółowego podziału kompetencji, więc jego wartość wymaga zawsze interpretacji. Na przykład jedną z przyczyn wysokiej jego wartości w Norwegii jest fakt, że rząd finansuje podstawową opiekę zdrowotną, transferując środki poprzez budżety samorządów gminnych, ale tym bardziej wynik Polski na poziomie powyżej 14% powinien nas cieszyć.

Porównując nasze samorządy z tymi w krajach bałkańskich i innych południowo lub wschodnioeuropejskich, warto podkreślić faktyczną niezależność jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie lokalnych) od władz centralnych. Możemy mieć wiele słusznych zastrzeżeń do sytuacji w Polsce, szczególnie gdy polityczne zarządy województw podejmują kluczowe decyzje odnośnie dofinansowania inwestycji rozwojowych dla gmin i powiatów. Skala naszych problemów jest jednak niewielka, gdy zestawimy ją z niektórymi krajami Unii Europejskiej, które też formalnie ratyfikowały Europejską Kartę Samorządu Lokalnego,

3. Obliczenia własne biura Związku Miast Polskich, na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetów JST w roku 2012, dostępnych na stronie <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow>.
4. Ocena sytuacji samorządów lokalnych: Raport MAIC, 2013, str. 1, <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych.pdf> – dostęp elektroniczny 05.11.2013.



Transport, tutaj także widać zmiany
Fot. archiwum autora

ale nie mają wystarczających dochodów własnych i majątku, aby prowadzić samodzielną politykę rozwoju, a polityka partyjna całkowicie zawładnęła wyborami do samorządu (w Portugalii w wyborach samorządowych we wrześniu 2013 r. na 308 wybranych burmistrzów, jedynie 13 nie jest członkami głównych partii politycznych). Jak można mówić o samodzielności biedniejszych gmin portugalskich, które w sytuacji kryzysu finansowego muszą uzyskiwać każdorazowo zgodę Ministra Finansów na zatrudnienie nowego pracownika? Nie tylko, że obcięto im źródła dochodów bez zmniejszenia zakresu ich zadań, ratując w ten sposób finansowanie wydatków rządowych, ale przede wszystkim pozbawiono samodzielności zarządzania, nie zmieniając przy tym prawa – formalnie samorządy nadal są samodzielne i zarządzają sprawami lokalnymi na swój rachunek i odpowiedzialność. Z satysfakcją konstatujemy różnicę w stosunku do sytuacji w Polsce. Nawet w warunkach porównywalnego kryzysu finansowego żaden polski minister nie wpadłby na pomysł, aby ręcznie zarządzać samorządem. Po prostu wiedzialby, że tego się nie da tak zrobić, a poza tym, że nie wolno. Żyjemy w tej samej Europie, ale nie doceniamy własnych sukcesów i osiągnięć.

Sukces samorządu terytorialnego w Polsce należy mierzyć nie tylko faktyczną samodzielnością, wzrostem wydatków i kilometrami ułożonych dróg czy rur, ale również stworzeniem skutecznego systemu współpracy z organizacjami pozarządowymi, czyli przestrzeni instytucjonalnej i mechanizmów współpracy z inicjatywami obywatelskimi.

Przyjęcie w 2004 roku ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie było kamieniem milowym porządkującym praktykę, która istniała od roku 1990. Wprawdzie kwota środków przekazanych organizacjom pozarządowym w formie dotacji w roku 2012 wyniosła aż 1,5 mld zł⁵ (w tym 82% przekazały gminy), ale stanowi to mniej niż 1% wydatków jednostek samorządu. Od łącznej kwoty ważniejsze jest to, że jest to źródło dość stabilne (niezależnie od obowiązkowej procedury konkursowej dla chętnych) oraz, szczególnie, że z roku na rok rosła część władz samorządowych traktuje organizacje jako swoich rzeczywistych partnerów. Temat współpracy z organizacjami pozarządowymi i partycypacji obywatelskiej można potraktować zarówno jako przykład pozytywny (istnieją mechanizmy, są w wielu miejscach skutecznie stosowane – oba sektory rzeczywiście współpracują), jak i negatywny – zmiany są niewystarczające, zbyt wolne, czasami fasadowe, a istniejących w prawie narzędzi często nie używa ani władza, ani organizacje. Aby nie być gołosłownym, wskazać należy na zapisaną w art. 12 ust. 1 wspomnianej ustawy o organizacjach pożytku publicznego możliwość złożenia przez każdą organizację, z własnej inicjatywy, oferty realizacji zadania publicznego, dotąd realizowanego przez administrację samorządową, a wójt czy burmistrz ma obowiązek wszechstronnie rozpatrzyć tę ofertę i uzasadnić decyzję. Problem nie jest w tym, że władze samorządowe nierzetelnie rozpatrują oferty, ale że organizacje ich w ogóle nie składają. Chociaż taka możliwość istnieje od 2004 roku, to przypadki jej stosowania

5. Obliczenia własne biura ZMP na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetów JST za 2012.

są całkowicie sporadyczne. To z kolei świadczy o słabości organizacyjnej i instytucjonalnej naszych organizacji porządowych i, gdyby nie brak miejsca, mogłoby być przyczynkiem do dyskusji o zakresie współodpowiedzialności władz publicznych różnych poziomów za ten stan.

Na koniec warto powiedzieć, że szczególnym i mało znanym sukcesem polskiej transformacji jest zinstytucjonalizowana forma dialogu między rządem a samorządem, służąca inicjowaniu i opiniowaniu oraz poprawianiu projektów prawa powszechnego (ustaw i rozporządzeń) w sprawach, które dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego jest rodzimym polskim tworem. W odróżnieniu od Komisji Trójstronnej ta komisja działa i spotyka się na zebraniach plenarnych z udziałem ministrów i strony samorządowej przez cały czas. Kolejne rządy traktują Komisję Wspólną mniej lub bardziej poważnie. Ostatnie 7 lat to dobry okres w jej historii, choć tam, gdzie trzeba zawrzeć kompromis i wypośrodkować racje, żadna ze stron nie wychodzi z tego zadowolona. Szczególnie, gdy chodzi o finanse państwa i samorządu. Przeciętny obywatel nic nie wie o Komisji Wspólnej, ale gdyby nie praca przedstawicieli organizacji samorządowych i ich partnerów ze strony rządowej, którzy co roku analizują i opiniują kilka tysięcy projektów aktów prawnych – przeciętnemu obywatelowi na poziomie lokalnym żyłoby się gorzej. To jest ważna, choć mało znana instytucja, pozwalająca samorządowi na realne współzarządzanie państwem i udział w tworzeniu prawa, bo samorząd terytorialny – o czym często zapominamy – to władza publiczna tego samego państwa.

Czy te sukcesy są powtarzalne gdzie indziej?

Czy sukcesy polskiej reformy samorządowej, które dobrze streszcza relatywnie wysoki poziom ocen pozytywnych w badaniach opinii o władzach samorządowych, szczególnie w porównaniu z rządem i parlamentem, oznaczają, że można łatwo skopiować polski model i nasze rozwiązania? Tak jak i kopiowanie zagranicznych przykładów w Polsce nastęrcza wiele problemów, tak i polski model, rozumiany w sensie pozytywnym, trudno byłoby powtórzyć w innych krajach. Tworzył się on w warunkach bliskich rewolucyjnym, w atmosferze szerszych reform i niebawem entuzjazmu społecznego i miał swoje historyczne uwarunkowania, które dziś trudno byłoby powtórzyć w innych krajach. Można zaryzykować tezę, że nawet w Polsce nie dałoby się go teraz powtórnie wprowadzić od zera, bowiem nie pozwoliłaby na to inercja urzędnicza i różne resortowe *lobby*, ale przede wszystkim brak chęci do tworzenia pozytywnych i państwowotwórczych wizji po stronie elit politycznych. Z drugiej strony (paradoksalnie), wysoka świadomość praw własnych (tzw. nabytych) przez obywateli i pracowników, teraz skutecznie zastopowały działania – które *de facto* były rewolucją. Po prostu mieliśmy szczęście, że wtedy się udało. Główna nauka płynąca z wdrażania polskiego modelu dla słabiej (obecnie) funkcjonujących państw Europy, jest taka, że model polegający na pełnym wdrożeniu Europejskiej Karty Samorządu

Lokalnego jest możliwy i przynosi ogromne korzyści dla państwa i jego obywateli. Powinniśmy się starać dokumentować i udostępniać nasze doświadczenia znacznie bardziej aktywnie, niż to czyniliśmy do tej pory – ze świadomością, że najczęściej wyniknie z tego tylko adaptacja wybranych elementów. Polska ma niewiele towarów eksportowych najwyższej jakości, a ten błąd ewidentnie za mało wykorzystywany przez kolejne rządy.

Niemniej – jeśli myślimy poważnie o promowaniu polskiego modelu samorządu na zewnątrz, to po pierwsze, musimy zniwelować istniejące deficyty w samym systemie, aby to, z czego jesteśmy tak dumni, nie złożyło się na naszych oczach jak domek z kart. Następnie, przedmiotem informowania i upowszechniania powinny być te zdefiniowane deficyty oraz sposoby i doświadczenia w ich niwelowaniu. Paradoksalnie, upowszechnianie tego wymiaru wiedzy o polskiej samorządności może przynieść szybsze efekty, bowiem większość naszych problemów istnieje również w innych systemach samorządowych, szczególnie w uboższych lub przeżywających problemy częściach Europy. Realne zapotrzebowanie na wiedzę o tym, jak poprawić fragmenty istniejącej budowli, może być nawet większe niż o tym, jak budować ją od podstaw, krok po kroku – nawet jeśli zasady logiki i prakseologii to nakazują.

Co się nam nie udało? Gdzie dostrzegamy deficyty?

Przede wszystkim trzeba podkreślić, że, jak przystało na europejski kraj, wzrasta nasza ścisła wiedza o deficytach, które zagrażają skutecznemu funkcjonowaniu samorządu. Od bazowania na intuicji oraz na rytualnych i ogólnikowych sprawozdaniach instytucji rządowych przeszedliśmy ostatnio na zupełnie inny poziom i jest to również udziałem strony rządowej. W roku 2010 ogólnokrajowe stowarzyszenia samorządowe, w oparciu o swoje doświadczenia i wnioski z pracy w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, przygotowały Białą Księgę potrzebnych reform samorządowych i przekazały ją Prezydentowi RP. To w oparciu o nie, a także o wyniki szerokiej, blisko dwuletniej dyskusji w ramach Forum Debaty Publicznej przy Prezydencie – jego Kancelaria przygotowała projekt ustawy o „współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (...)”⁶, którą Prezydent skierował do Parlamentu we wrześniu 2013 roku. Ten projekt wymieniam na początku nie tylko z przyczyn chronologicznych, ale także dlatego, że jest najbardziej doniosły i pozytywny, w sensie systemowym, dla samorządów. Przewiduje rozwiązania niwelujące palące problemy i przygotowuje nas do wyzwań przyszłości, w tym do lepszego dialogu z mieszkańcami. Mniej więc w tym samym czasie zespół ekspertów, pod przewodnictwem prof. Jerzego Hausnera, przygotował autorski raport o deficytach i dysfunkcjach samorządności terytorialnej w Polsce⁷. Niemal jednocześnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, odpowiadając na oczekiwania samorządów zgłoszone w trakcie dyskusji w Komisji Wspólnej o finansach samorządowych, przygotowało Raport zatytułowany „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”⁸, a następnie założenia ustawy o poprawie warunków świadczenia usług przez jednostki

6. Projekt ustawy złożony w Sejmie RP w dniu 30.08.2013 – dostęp elektroniczny w dniu 05.11.2013 adres <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,18,projekt-ustawy-samorzadowej.html>
7. www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf – dostęp elektroniczny 05.11.2013.
8. Patrz – przypis nr 4

samorządu terytorialnego⁹, która przewiduje szereg potrzebnych usprawnień w funkcjonowaniu i realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Naszą wiedzę wzbogacają badania własne Związku Miast Polskich na temat finansów samorządowych (efektem był obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach jednostek samorządu, którą aktualnie rozpatruje Sejm oraz na temat usług publicznych (System Analiz Samorządowych)¹⁰. Finansów samorządowych dotyczyły badania wykonane w ostatnim roku przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zarówno samodzielnie, jak i, zupełnie ostatnio, we współpracy z zespołem doradców samorządowych Prezydenta RP – na temat możliwości rozdzielania udziału w PIT na część samorządową i rządową¹¹. Inny zespół naukowców z Uniwersytetu Warszawskiego i SGH przygotował dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ekspertyzę dotyczącą praktycznych możliwości zapewnienia współfinansowania projektów unijnych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej w obliczu ograniczeń nałożonych na samorządy w znowelizowanej Ustawie o finansach publicznych¹². Samo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało i doprowadziło do uchwalenia przez parlament Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, oraz przygotowało założenia Krajowej Polityki Miejskiej¹³, co jest obudowane szerokimi konsultacjami identyfikującymi istniejące problemy. Oddzielne ekspertyzy przygotowują organizacje pozarządowe specjalizujące się w ocenie polityk publicznych. Wśród nich szczególnie ciekawy choć miejscami kontrowersyjny jest raport „Samorząd 3.0”¹⁴ przygotowany jesienią 2013 roku przez Stowarzyszenie Forum Od-nowa. Warto także zauważyć, że ostatnio coraz lepiej działa Najwyższa Izba Kontroli, a jej oceny stają się coraz bardziej obiektywne i systemowe, nie, jak dotychczas, „nadzorcze”. W pewnym sensie mamy w tej chwili niemalże nadmiar wiedzy zawartej w tych ekspertyzach i projektach, w większości zgodnych ze sobą co do kierunku. W tej chwili brakuje najbardziej woli politycznej, aby zmiany rekomendowane prawie zgodnym głosem – wprowadzać w życie.

Jakie są główne deficyty i jak je niwelować? Wybór autorski:

1. Wzrastająco niewydolny system finansów samorządowych

Powodzenie reform samorządowych w Polsce było wynikiem połączenia głębokiej decentralizacji zadań (m.in. przekazania na poziom lokalny większości usług publicznych) oraz zapewnienia relatywnie wystarczającego finansowania tych zadań, co najczęściej nie ma miejsca w krajach Europy Wschodniej czy Południowej. Struktura źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego pozwalała opierać na nich plany rozwojowe samorządów. Do roku 2009 mieliśmy do czynienia ze stabilnym wzrostem dochodów, co pozwalało bardzo szybko podnosić

jakość usług publicznych – do czego mieszkańcy przyzwyczaili się i czego nadal (słusznie) oczekują. Niestety, ten dobry okres mamy już za sobą i to bynajmniej nie z powodu spowolnienia gospodarczego w kraju, ale głównie z powodu decyzji kolejnych rządów i parlamentów.

W latach 2005-2011 nastąpiły liczne zmiany ustawowe, które: (a) spowodowały zmniejszenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, (b) przekazały nowe zadania albo rozszerzyły zakres dotychczas realizowanych zadań bez odpowiednich zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (c) wprowadziły inne zmiany w przepisach ustaw szczegółowych, w wyniku których nastąpiło zmniejszenie dochodów własnych. Zmiany te spowodowały łączny ubytek w dochodach gmin, powiatów i województw w wysokości co najmniej 8 mld PLN w skali roku, przy czym kwota ta obejmuje tylko te zmiany ustaw, których konsekwencje finansowe zostały oszacowane w ocenie skutków regulacji, zawartej w uzasadnieniach projektów ustaw albo w innych opracowaniach rządowych, w tym zwłaszcza sprawozdaniach i materiałach Ministerstwa Finansów¹⁵. To właśnie te zmiany legislacyjne w ostatnich latach, a nie jak się często uważa spowolnienie gospodarcze, są główną przyczyną problemów finansowych samorządów. Niemniej – zwłaszcza w obecnej sytuacji makroekonomicznej – trudno liczyć, że w najbliższych latach nastąpi jakikolwiek znaczący wzrost dochodów samorządów z tytułu udziałów w podatkach. Pomimo olbrzymiego wysiłku informacyjnego samorządów, którym jako części władzy publicznej w państwie nie wypada strajkować, rząd pozostaje głuchy na postulaty dokonania zmian zwiększających udziały w PIT, aby zrekompensować (tylko w przód, nie wstecznie!) utracone dochody. Prace podkomisji sejmowej powołanej do rozpatrywania obywatelskiego projektu zmian w ustawie o dochodach samorządów trwają, więc ciągle jest cień szansy. Ponadto samorządy oczekują, że w efekcie ich akcji wzrośnie wiedza rządu i parlamentarzystów, którzy przestaną nakładać na samorząd nowe zadania bez/lub z niewystarczającym finansowaniem. Samorządy oczekują także pomocy w kwestii poprawy swoich finansów poprzez zmiany w prawie, które pozwolą na tańszą realizację zadań samorządowych.

2. Nieprawidłowe rozumienie nadzoru państwa nad samorządem, niespójne prawo i jego wykładnia

Sprawa ma kluczowe znaczenie dla praktycznej realizacji konstytucyjnie zagwarantowanej zasady samodzielności gmin. Art. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Ta tak zwana kompetencja generalna istnieje równoległe do ustawowego katalogu kompetencji gminy i jest to świadomy zapis ustawodawcy. To dzięki temu zapisowi gminy od 23 lat

9. <https://mac.gov.pl/dzialania/rzad-przyjal-zalozenia-ustawy-samorzadowej/> – dostęp elektroniczny, 05.11.2013

10. www.zmp.poznan.pl/zakladka/SAS, lub www.sas24.org

11. www.bgk.com.pl/storage/7150/Koncepcje_warianty_i_konsekwencje_wprowadzenia_PIT-u_komunalnego%2520_w_Polsce.pdf+%&c-d=6&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-a – dostęp 05.11.2013

12. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Raport_wspolfinansowanie.pdf – dostęp elektroniczny 05.11.2013.

13. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/strony/glowna.aspx – dostęp elektroniczny w dniu 05.11.2013.

14. www.forumodnowa.pl oraz http://issuu.com/borty/docs/samorz_d-3-0__raport – dostęp elektroniczny w dniu 24.11.2013.

15. Patrz – przypis 2.



Niekończące się spotkania, rozmowy, szkolenia – wszystko w imię rozwoju
Fot. archiwum autora

aktywnie włączają się w rozwiązywanie nowych problemów i wyzwań. Niestety, wzrastająca liczba prawników, szczególnie pracowników nadzoru prawnego, kwestionuje decyzje władz gmin dotyczące nowych innowacyjnych działań, twierdząc, że nie mają one uzasadnienia ustawowego (np. wojewodowie uchylali uchwały rad, wprowadzające do statutu inicjatywę uchwałodawczą obywateli, czy przyjmujące kodeksy etyczne radnych, nie mówiąc o innych bardziej przyziemnych sprawach). Co gorsza interpretacje te są różne w poszczególnych województwach, co być może są w stanie zaakceptować prawnicy, ale co kompromituje państwo w odbiorze samorządowców i zwykłych obywateli. Podobnie jest z orzecznictwem Regionalnych Izb Obrachunkowych i Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, co województwo to inne zdanie. Źródłem tej niespójności w wykładni – obok jawnego bojkotu treści art. 6 ustawy gminnej, która wynika z niezrozumienia istoty samorządu – jest, już w zakresie ustaw szczegółowych, niespójne prawo. Biegunka legislacyjna i regulacyjna, która stała się podstawową odpowiedzią państwa na problemy, nie tylko nie uzdrawia sytuacji, ale z każdym rokiem ją pogarsza, bowiem poprawianie jednego aktu prawnego (bo trzeba rozwiązać konkretny problem) kończy się niespójnością z innymi aktami lub co najmniej większą trudnością w interpretacji prawa – i tu sprawa zatacza koło. Innym wyrazem ograniczania samodzielności gmin są, nie wynikające wprost z ustaw, próby, administracyjnego lub sądowego, pozbawienia władz samorządowych możliwości określenia sposobu wykonania zadań własnych. Metody sugerowane z zewnątrz są najczęściej bardziej kosztowne i lokalnie nieuzasadnione. Cierpi idea samorządu i zaufanie obywateli do własnego państwa, którego częścią jest także samorząd. Właśnie dlatego prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym stara się wzmocnić rolę i znaczenie kompetencji generalnej gmin i samodzielności wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

3. Zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne

Analiza przyczyn słabej kondycji społeczeństwa obywatelskiego wykracza poza ramy tego tekstu, ale wiemy, że bardzo niski poziom zaufania społecznego, za który odpowiada szereg czynników (w mojej opinii na pierwszym miejscu działalność elit politycznych – patrz punkt następny), jest jednym z głównych czynników sprawczych. Efektem finalnym jest niechęć zdecydowanej większości obywateli do angażowania się w sprawy wspólne, w tym samorządowe – szczególnie na płaszczyźnie formalnych relacji. Jest to zjawisko o charakterze ogólnoeuropejskim, ale nas interesuje wymiar polski. Odrębnym, ale równoległym, procesem jest wzrost oczekiwań znaczącej części obywateli, że ich opinia, w sprawach dotyczących ich wspólnoty lokalnej czy ich szerszego interesu, będzie nie tylko wysłuchana, ale i rozpatrzona. Ten proces ma szersze przyczyny i konsekwencje, ale jest faktem społecznym, który musi być brany pod uwagę. Sprawa ma dwa wymiary – bez znaczącego postępu w obszarze włączania obywateli w podejmowanie decyzji na szczeblu 3 rodzajów samorządu nie będziemy mogli sprostać wyzwaniom rozwojowym, gdyż mieszkańcy oraz ich organizacje (a także przedsiębiorcy) są partnerami dla władz na etapie przygotowania i wdrażania polityki rozwoju. Nie będziemy także w stanie sprostać szybko rozwijającym się oczekiwaniom społecznym, którego emanacją są, między innymi ruchy miejskie. Niebywała tendencja do wprowadzania budżetów partycypacyjnych (nazwa marketingowa, choć nieprawidłowa, brzmi „obywatelskich”) jest przykładem pozytywnej odpowiedzi władz samorządowych na tę potrzebę. W chwili obecnej, w 3 lata od pierwszego, pilotażowego wdrożenia w Sopocie, już 46 dużych i średnich miast uruchomiło ten proces, w tym 14 z 16 miast wojewódzkich. W tym zakresie będziemy obserwować w najbliższych latach szeroki rozwój form zapewnienia udziału obywateli, między innymi dzięki temu, że nie jest jeszcze „preregulowany”.



Co i gdzie można jeszcze poprawić?
Fot. archiwum autora

4. Presja na upartyjnienie aktywności samorządu: kultura konfliktu i jej skutki

Partie polityczne są trwałym i chwilowo niezastępowalnym elementem architektury demokracji przedstawicielskiej w krajach europejskich, w tym także w Polsce. W realiach polskich jednak próby upartyjnienia samorządu prowadzą do obniżenia efektywności i wzmocnienia szeregu patologii, tłących się w każdej strukturze biurokracyjnej. Odczytuję to jako bezpośrednią konsekwencję wpływu polityki partyjnej na zarządzanie w samorządzie. Z wyjątkiem części dużych miast, mieszkańcy dość skutecznie radzą sobie z tym zagrożeniem przy pomocy kartki wyborczej, jednak władze samorządowe wybrane bez poparcia głównych partii politycznych wcale nie są z definicji odporne na niedoskonałość i patologie. To jest właśnie ten pośredni wpływ kultury politycznej elit państwowych na elity lokalne. Konsekwencje pośrednie są o wiele groźniejsze, bo nie mamy szczepionki na chorobę duszy, jaką jest upowszechnienie kultury konfliktu i walki na każdym polu życia politycznego (w tym w samorządach) i społecznego. Wraz z poszerzeniem obszarów konfliktu maleje zaufanie społeczne i poczucie dobra wspólnego. Bywa więc, że elity władzy lokalnej kopiują wzorce zachowań i podejście płynące z góry. Na szczęście podmiotów władzy samorządowej jest blisko 3000, zawsze więc znajdziemy zarówno przykłady negatywne, jak i pozytywne. Z tych ostatnich powinniśmy czerpać nadzieję. Niestety, bywa też tak, że od przedstawicieli władz te same nawyki przejmują liderzy i aktywiści organizacji pozarządowych i ruchów nieformalnych, nie mówiąc już o indywidualnych, roszczeniowych obywatelach. Pętla się zamyka, wszyscy są winni. Konkretniej szczepionki

przeciwko tej chorobie jeszcze nie mamy. Perspektywy leczenia objawowego też nie są różowe, bowiem jest to przypadłość, która uzależnia, dlatego ważna jest zgoda pacjenta na leczenie, a o nią trudno. Lekarstwa też nie są sprawdzone. Najlepiej działa abstynencja. W Polsce najwięcej jest jej właśnie w samorządzie i to powinno dawać nam nadzieję.

5. Brak umiejętności współpracy pomiędzy samorządami oraz z podmiotami z innych sektorów

To jest tylko kolejny ważny obszar, w którym ujście znajdują deficyty już wcześniej omówione. Ten problem należy widzieć w dwu, nakładających się wymiarach. Przyjęta dwa lata temu Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego wprowadza nowy wymiar do zarządzania sprawami publicznymi w państwie – wymiar terytorialny. Oznacza on w skrócie, że polityki publiczne formułowane i realizowane przez różne poziomy władzy publicznej w państwie powinny być koordynowane nie tylko na poziomie resortowym, ale także na poziomie terytorialnym (lokalnym, subregionalnym, regionalnym). Przyczyna, dla której podejście to jest niezbędne w samorządzie terytorialnym, wypływa z faktu, że znaczna część problemów, z jakimi borykają się obecnie samorządy, przekracza granice pojedynczych gmin, a czasami nawet powiatów. Typowym, ale nie jedynym przykładem jest duże miasto wraz z otaczającym go obszarem funkcjonalnym. Takie podejście preferuje, także w obecnym okresie programowania, Unia Europejska. Do skutecznego wykorzystania podejścia terytorialnego potrzebne są jednak nowe kompetencje i umiejętności nakierowane na współpracę i partnerstwo. Logika rywalizacji i siłowania się kto jest ważniejszy, w najlepszym razie opóźnia podjęcie współpracy,

a w najgorszym całkowicie ją uniemożliwia. W tej chwili proces budowania partnerstw w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych dynamicznie się rozwija, uzupełniając wcześniejsze doświadczenia związków komunalnych i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Wiele nowych partnerstw międzysamorządowych rozpoczyna współpracę z przyczyn utylitarnych, aby uzyskać dostęp do środków unijnych, ale wiele innych to rzeczywiste strategiczne partnerstwa, mające długofalowe plany wspólnego rozwoju. Realizacja podejścia partnerskiego między jednostkami samorządu jest trudna i wymagająca, a co dopiero jeśli dołożymy do tego nowy wymiar – współpracy między partnerami samorządowymi i prywatnym oraz społecznymi. Ponieważ docelowo planowanie rozwoju przeniesie się na poziom obszarów funkcjonalnych, konieczne jest włączanie partnerów z sektora gospodarczego i społecznego do planowania i współdecydowania o tak zakrojonym terytorium. Pomijając obiektywne trudności komunikacyjne i koordynacyjne na większym obszarze i brak rozwiązań prawnych dostosowanych do takiej współpracy (patrz projekt ustawy prezydenckiej), trzeba będzie przede wszystkim przełamać istniejącą po stronie publicznej barierę psychologiczną przed tak daleko idącym włączaniem partnerów niepublicznych we współdecydowanie o kluczowych aspektach rozwoju danego terytorium. Również podmioty z innych sektorów nie mają doświadczenia w pełnieniu roli partnera

de facto współodpowiedzialnego za wynik takiego zintegrowanego działania. Jest to wyzwanie dla wszystkich.

Stosowana z powodzeniem od ponad 20 lat logika, w myśl której gminy sąsiadnie konkurowały ze sobą o zasoby rozwojowe, musi się zmienić na rzecz współpracy w ramach własnego obszaru funkcjonalnego i konkurowania z innymi obszarami. Trzeba też umieć współpracować z partnerami z innych sektorów w ramach swojego obszaru funkcjonalnego. Natura problemów rozwojowych i potrzeba partycypacji ze strony aktywnych obywateli i tak, wcześniej czy później, wymusi na nas, samorządowcach powszechnie stosowanie tego podejścia partnerskiego. Jednak ci, którzy opanują je wcześniej, będą na czele stawki w wyścigu o rozwój. Należy powtórzyć, za prof. J. Hausnerem (2010), że rolę władz publicznych w nowoczesnym państwie nie jest już samodzielne podejmowanie decyzji, ale tworzenie przestrzeni instytucjonalnej do debaty interesariuszy nad koniecznymi i możliwymi rozwiązaniami, a następnie legitymizowanie wyniku tej publicznej dyskusji, poprzez wzięcie odpowiedzialności za decyzje z nich wynikające¹⁶. W taką stronę zmierza współczesny samorząd blisko ćwierć wieku po jego odrodzeniu.

dr Tomasz Potkański

Zastępca Dyrektora Biura Związku Miast Polskich

16. J. Hausner, *W kierunku rządzenia interaktywnego*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 93-104.



O doskonaleniu polskiego samorządu terytorialnego

Stanisław Faliński

Fot. sxc.hu

Po ponad dwudziestu latach istnienia w naszym kraju odrodzonego samorządu terytorialnego, refleksji nad jego kondycją i wiążących się z tym propozycji rozwiązań prowadzących do zmian jest coraz więcej. Wypowiadają się w tej sprawie, dysponujący zróżnicowanymi kompetencjami i doświadczeniem, politycy różnego szczebla i samorządowcy, dziennikarze i publicyści, przedstawiciele organizacji pozarządowych i naukowcy. Wypowiedzi oceniające stan samorządu terytorialnego w Polsce ukazują się w mediach elektronicznych i w prasie, także specjalistycznej, na konferencjach naukowych, w czasopismach naukowych, jako fragmenty publikacji zwartych czy też jako specjalne raporty ekspertów. Niniejszym tekstem pragnę się przyłączyć do tej dyskusji, nie będę jednak podejmował polemiki z poszczególnymi publikacjami, zamierzam, w bardzo skrótovej formie, zgłosić kilka uwag, które – co naturalne – z jednej strony, w części mogą być zgodne z wcześniejszymi wypowiedziami innych, z drugiej zaś, mogą stać w opozycji do kolejnych ocen i propozycji dotyczących tej sprawy.

Podejmując próbę dokonania syntetycznej i lapidarnej oceny polskiego samorządu terytorialnego, przede wszystkim trzeba stwierdzić, że odrodzony w sensie idei, w sensie struktury i organizacji zaś budowany od podstaw samorząd terytorialny odniósł ogromny sukces. W sensie politycznym to właśnie w nim, jako strukturze władzy publicznej, zaczęła funkcjonować demokracja. W samorządzie pojawili się zupełnie nowi, w stosunku do niedemokratycznej, zastanej władzy Polski Ludowej, pochodzący z demokratycznych wyborów samorządowcy i politycy lokalni. W większości nie mieli żadnego doświadczenia w zarządzaniu sferą publiczną, ale właśnie dzięki temu byli wolni od złych nawyków, mieli natomiast przekonanie o tym, że władza publiczna powinna służyć obywatelom, nie zaś nad nimi panować, że winna tkwić w społeczeństwie i z niego wyrastać.

W ciągu pierwszej samorządowej kadencji (1990-1994) powstała nowa jakościowo, bo demokratyczna, tkanka

polskiej władzy publicznej. Obdarzone demokratycznym mandatem władze gmin przejęły zastany aparat urzędniczy, tak w sensie materialnym jak personalnym, który w krótkim czasie został uzupełniony o nowych pracowników, ale przede wszystkim przebudowany w kierunku pełnienia roli służebnej wobec obywateli. Przestali być oni petentami, a stali się klientami władzy publicznej, mającej ich mandat i w tym sensie będącej ich emanacją. W trakcie tego procesu nie nastąpiło załamanie organizacyjne lokalnych struktur władzy publicznej, co wieszczyło wielu przedstawicieli starego porządku, a czego obawiali się także niektórzy zwolennicy zachodzących zmian. Efektywność administracji lokalnej, mierzona ilością i jakością pracy urzędów gminnych, nie spadła, przeciwnie, w sposób znaczący się podniosła. To jakościowe przekształcenie było swego rodzaju rewolucją. Debatując nad naszym samorządem terytorialnym, warto o tym pamiętać i mieć tego świadomość, pozwala to bowiem dostrzec, jak ogromne znaczenie dla polskiej demokracji, w skali kraju, miało powstanie i okrzepnięcie polskiego samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem siłę państwa mierzyć nie siłą aparatu represji i wielkością strachu obywateli, a siłą ich identyfikacji z państwem, stopniem ich utożsamiania się z władzą publiczną, to nie sposób przecenić znaczenia samorządu terytorialnego. W ogromnej mierze to za jego pośrednictwem obywatele stykają się z władzą i oceniają ją. Będący jej elementem samorząd terytorialny jest im najbliższy geograficznie, a jego bliskość, dzięki identyfikowaniu się z nim, pełni ważną rolę w tworzeniu poczucia wspólnoty obywatelskiej zarówno tej lokalnej, jak i regionalnej czy państwowej wreszcie. Samorząd terytorialny zatem w zasadniczy sposób wpływa na stan państwa i obywatelskie zachowania jego mieszkańców, dlatego powinien on podlegać ciągłej obserwacji, a jego kondycja winna być jak najlepsza nie tylko

dla dobra tworzących go wspólnot, ale także dla dobra społeczeństwa całego kraju, na które składają się, wyznaczone terytorialnie, wspólnoty lokalne i regionalne.

Pojmując miejsce i rolę samorządu terytorialnego w państwie w przedstawiony sposób, trzeba mieć świadomość tego, że w sensie struktury władza i kompetencje samorządu terytorialnego nie są konkurentem dla władzy i kompetencji administracji państwowej, choć w praktyce często tak to jest postrzegane. Mając na względzie rozwijanie więzi pomiędzy obywatelami zamieszkującymi zróżnicowane przestrzennie i społecznie państwo, trzeba tę niejednorodność uwzględnić w strukturze administracji publicznej. Powinna ona jeżeli nie odzwierciedlać – co bardzo trudne – to przynajmniej brać ją pod uwagę po to, aby wspólnoty lokalne i regionalne mogły wyrażać swoje odrębności i czuć się podmiotami („być u siebie”), tworzącymi wspólnotę ogólnopaństwową. Ograniczanie przez państwo – poprzez wadliwe skonstruowanie struktury terytorialnej władzy publicznej – możliwości organizowania przez odpowiednie wspólnoty terytorialne swojego życia lokalnego i regionalnego, może prowadzić do apatii społecznej i alienacji politycznej w stosunku do własnego państwa. Uspołecznianie państwa poprzez rozwój władztwa samorządu terytorialnego powinno natomiast skutkować podniesieniem aktywności obywatelskiej i zwiększeniem identyfikowania się członków wspólnot lokalnych i regionalnych nie tylko ze swoimi wspólnotami, ale także z całym państwem. Rodzi się zatem pytanie – czy dla zwiększenia aktywności społecznej nie należałoby poszerzać zakresu władzy zdecentralizowanej, poprzez samorząd terytorialny, kosztem zcentralizowanego państwa? Jeżeli mierzyć zasięg i zakres władzy publicznej ilością środków, jakimi dysponują jej poszczególne struktury,



Fot. sxc.hu

to można stwierdzić, że aktualnie zcentralizowana władza państwowa przeważa nad władzą zdecentralizowaną w formie samorządu terytorialnego. W najprostszej i najbardziej wyrazistej formie wskazuje na to proporcja budżetu państwa do zagregowanych budżetów samorządów terytorialnych – gmin, powiatów i województw – w zaokrągleniu: 3 do 2. Może warto podjąć działania mające na celu zmianę struktury finansów publicznych na korzyść samorządu terytorialnego i przypomnieć idee pochodzące z drugiej połowy lat 90. ubiegłego wieku, kiedy przygotowywano reformę samorządową... Rozważano wtedy odwrócenie tej proporcji...

Kontynuując tematykę finansów publicznych, warto także zwrócić uwagę na problem daleko bardziej szczegółowy, chociaż również związany ze stopniem podmiotowości samorządu terytorialnego. Chodzi mianowicie o strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W oczywisty sposób podmiotowość ta jest związana z możliwościami finansowymi poszczególnych gmin, powiatów i województw, czyli z wielkością ich budżetów, ale także z charakterem dochodów. Im większą część wpływów budżetowych stanowią dochody własne, w tym większym stopniu samorządy są upodmiotowione. To ich organy decydują, na co przeznaczyć własne środki. Niestety, w ciągu ostatnich kilkunastu lat pojawiła się tendencja, zgodnie z którą udział dochodów własnych w całości dochodów gmin spada. To zjawisko zle z punktu widzenia decentralizacji władzy publicznej. Samorządy gminne coraz bardziej stają się przekąźnikiem środków państwowych i unijnych i w coraz mniejszym stopniu decydują o kierunkach wydatkowania środków publicznych. Dominacja „zasilania zewnętrznego” jeszcze bardziej dotyczy powiatów i województw. Nasuwa się wniosek, że finanse samorządów

terytorialnych wymagają sanacji, której zasadniczym elementem powinno być zwiększenie w ich budżetach udziału dochodów własnych, tak aby w większym stopniu mogły być kreatorami polityki rozwoju lokalnego i regionalnego, czyli polityki rozwoju terytorialnego. Innymi słowy, jeżeli chcemy, aby nasze samorządy terytorialne nie były głównie dostarczycielami usług publicznych i administratorami, ale w większym stopniu kreatorami zdecentralizowanego, choć koordynowanego przez państwo, rozwoju na poziomie gmin, powiatów i województw, to powinno się stworzyć służące temu warunki, w znacznym stopniu tkwiące w strukturze i mechanizmach finansów publicznych.

Udoskonalając działanie polskiego samorządu terytorialnego, nie należy, rzecz jasna, ograniczać się do zmian dotyczących finansów publicznych. Znaczenie fundamentalne mają problemy ustrojowo-polityczne, wśród nich zaś szczególnie istotne są te określające wzajemne relacje pomiędzy państwem a samorządem. Zachodzi bowiem pytanie: czy państwo wobec samorządu terytorialnego ma być nadzorcą i konkurentem, czy jego promotorem i opiekunem. Czy w relacjach tych ma obowiązywać, w dalszym ciągu, relacja nadzoru państwa, czy subsydiarnego mecenatu? Wydaje się, że ponaddwudziestoletnia praktyka działania samorządności terytorialnej i jej dobre funkcjonowanie są argumentem, aby ją umacniać i rozwijać, także poprzez wycofanie się z aktualnie istniejących form nadzoru państwa nad gminami, powiatami i województwami. Wzorem może być Francja, w której w latach 80. ubiegłego wieku władza państwowa odeszła od nadzoru administracyjnego, polegającego na tym, że o tym czy uchwały organów samorządu terytorialnego są zgodne z prawem decydował urzędnik państwowy – jak jest aktualnie w Polsce – na rzecz rozwiązania polegającego na tym,



że sprawujący nadzór urzędnik państwowy może wystąpić z wnioskiem do odpowiedniego sądu administracyjnego o stwierdzenie, czy konkretna uchwała jest zgodna z prawem. Rozwiązanie takie, powszechne w Europie Zachodniej, istotnie wzmacnia pozycję administracji samorządowej wobec administracji rządowej. Wprowadza pewnego rodzaju równouprawnienie obu tych administracji i likwiduje, trudną do uzasadnienia, relację swoistej podległości.

Kolejny problem natury ustrojowej, nad którym warto by się pochylić, dotyczy ustroju wewnętrznego polskich gmin, w których, jak pamiętamy, zarząd jest jednoosobowy, a jego mandat pochodzi z wyborów bezpośrednich, w efekcie pozycja organu wykonawczego gminy jest uprzywilejowana w stosunku do rady gminy, czyli organu stanowiącego. W praktyce wójt, burmistrz czy prezydent miasta dominuje nad radą, która w coraz większym stopniu pełni rolę, jeżeli nie dekoracyjną wobec organu wykonawczego, to z pewnością znacznie wobec niego ograniczoną. Taki model sprzyja podejmowaniu szybkich decyzji przez organ wykonawczy, bez faktycznego oglądania się na opinię rady, która, chociaż jest w istotnym stopniu wyrazicielem opinii społeczności terytorialnej, często przestaje być w stanie brać odpowiedzialność za swoje władztwo, czyli gminę. Staje się forum akceptowania – bądź nieakceptowania – rozwiązań proponowanych przez wójta, burmistrza czy prezydenta, sama rezygnuje z kreowania pomysłów dotyczących sprawowania władzy. Towarzyszy temu osłabianie więzi pomiędzy mieszkańcami-obywatelami a radnymi, których ci pierwsi coraz częściej postrzegają jako dodatek do wójta, którego faktyczną podmiotowość jest nieporównywalnie większa niż indywidualnych radnych i rady jako całości. Mieszkańcy zdają sobie sprawę z tego, że decyduje wójt i jego wola, a nie radni jako ich przedstawiciele. Nie wpływa to pozytywnie na aktywność mieszkańców i ich postawy obywatelskie. Poza tym ogranicza pluralistyczną debatę na temat problemów gminnych. W różnicowanej pod względem opcji politycznych i odzwierciedlającej wielorakie poglądy wyborców radzie nie bierze się pod uwagę własnych idei i pomysłów, a odnosi się do tego, co proponuje jednoosobowy zarząd. Zanika więc stopniowo w naszym samorządzie terytorialnym pluralistyczny model partycypacyjno-obywatelski, na rzecz modelu menedżerskiego, w którym menedżerem jest wójt, burmistrz czy prezydent. To on i jego wizje dominują w lokalnym życiu politycznym, a najważniejsza droga weryfikacji zarówno owych wizji, jak i ich autora to wybory. Oznacza to, w coraz większym stopniu, że mieszkańcy wspólnot lokalnych zajmują się swoją „małą ojczyzną” raz na cztery lata! Przypadki częstszej aktywności obywatelskiej występują, ale jest ich niewiele i mają one w skali kraju charakter incydentalny. Z pewnością bardzo istotny wpływ ma na to aktualny ustrój gminy.

Pragnę zasygnalizować jeszcze jeden problem ustrojowy dotyczący naszego samorządu terytorialnego. Chodzi o rozwiązania dotyczące styku władz centralnych, *stricte* państwa i samorządu terytorialnego. Obecnie w Polsce płaszczyzną współpracy administracji rządowej i samorządu terytorialnego jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która stanowi bardzo ważny i potrzebny element administracji publicznej. To tam

między stroną rządową i samorządową, których interesy są nierzadko rozbieżne, mają być wypracowywane i uzgadniane sprawy dotyczące polskiego samorządu terytorialnego. Zwykle stanowiska te są wypracowywane i uzgadniane, jeżeli jednak konsensus nie zostaje osiągnięty, to z góry wiadomo rozwiązanie której ze stron zostanie wprowadzone w życie... Poza tym pamiętać trzeba, że stanowisko Komisji to jedynie opinie i nie mają one mocy wiążącej. Wydaje się, że pozycja mającego niezależny, silny mandat polityczny, sprawnie działającego i wyposażonego w dobry aparat menedżersko-urzędniczy samorządu terytorialnego wobec administracji rządowej jest zbyt słaba, a tkwiący w samorządzie terytorialnym potencjał polityczno-obywatelski nie jest w sposób wystarczający zagospodarowywany i wykorzystywany na rzecz wspólnoty ogólnopaństwowej. Wydaje się, że drogą do jego pełniejszego wykorzystania mogłoby być zwiększenie uprawnień Komisji Wspólnej, tak aby nadać jej faktyczną podmiotowość w sprawach dotyczących samorządu terytorialnego. Wymagałoby to zmiany zasad wylaniania jej członków i wprowadzenia nowych demokratycznych procedur określania jej stanowiska... Inną drogą do silniejszego włączenia samorządu terytorialnego w działalność państwa mogłoby być wkomponowanie jego przedstawicieli w system organów ustawodawczych, tak aby mieli oni swój udział i głos nie tylko w sprawach dotyczących władzy samorządowej, ale we wszystkich sprawach dotyczących państwa. Rozwiązanie takie z pewnością prowadziłoby do większego uspołecznienia państwa i ograniczałoby swoistą rywalizację administracji rządowej, zajmującej zdecydowanie uprzywilejowaną pozycję wobec administracji samorządowej, ale także niejako wprzęgałoby w pracę na rzecz całego państwa i społeczeństwa wielu wybitnych polityków samorządowych. Podstaw do refleksji w tej sprawie dostarczają rozwiązania francuskie, hiszpańskie czy niemieckie. We wszystkich tych państwach przedstawiciele zdecentralizowanej władzy publicznej zasiadają w parlamencie. Nie chodzi mi o dokładne kopiowanie rozwiązań istniejących w tych państwach, a raczej o przypomnienie, że we Francji, Hiszpanii czy Niemczech problem ten dostrzeżono i lepiej lub gorzej, ale postarano się go rozwiązać.

Pragnę podkreślić, że w żadnym razie opinia tutaj wyrażona nie wyczerpuje całości problemu ani nie jest polemiką z żadną wypowiedzią wcześniejszą. Nie jest też zbiorem zamkniętych i nie podlegających krytyce pomysłów na poprawę działalności polskiego samorządu terytorialnego. Jest raczej syntetycznym ujęciem problemów dotyczących samorządu, które – jak z pewnością czytelnik już się zorientował – dotyczą przede wszystkim udoskonalania rozwiązań mających zwiększyć efektywność samorządu terytorialnego poprzez wzmacnianie więzi pomiędzy państwem a społeczeństwem i dalsze demokratyzowanie państwa oraz zwiększanie obywatelskości społeczeństwa.

dr Stanisław Faliński

w latach 1990-2002 czynny samorządowiec. Przewodniczący Rady Dzielniczy gminy Warszawa Mokotów (1990-1991), radny tej Rady (1990-1994), radny gminy Warszawa Ursynów (1994-1998), radny Rady Warszawy (1998-2002), burmistrz gminy Warszawa Ursynów (1994-2002)



Fot. depositphotos.com

Obywatele się budzą

Paweł Jordan

Obywatele w społecznościach lokalnych są coraz bardziej zorganizowani, dociekliwi i niejednokrotnie wściekli na swoich władarzy. Pojawiająca się fala referendów wyraźnie pokazuje trend społeczny w gminnych samorządach. Mieszkańcy nie chcą już być marionetkami pociąganych za sznurki i rządzone według jedynie słusznej linii. Ma to jeszcze wymiar akcyjnego buntu i sprzeciwu, nie do końca konstruktywnych propozycji i przemyślanych idei, ale wyraźnie widać, że na poziomie lokalnym coś się zaczyna dziać. Budzi się świadomość, że coś ode mnie, od nas wszystkich zależy. Można odwołać wójta, prezydenta lub swoich radnych. Wyrazić swój sprzeciw, czasem w nieprześlanej, masowej akcji, ale również w nowych ruchach miejskich przywracających metropolie obywatelom.

Tworzenie wspólnoty samorządów na początku lat 90. XX wieku to wielki krok ku idei samorządzenia. Miało być tak pięknie, obywatele biorą sprawy w swoje ręce, społeczności lokalne stają się odpowiedzialne za swoją przyszłość... Wybory samorządowe w 2500 gminach wyłoniły rady gminy, powstały zarządy. Bardzo szybko jednak okazało się, że są jacyś „oni” tam na górze w samorządzie i jacyś obywatele na dole. Wybrane władze samorządowe tradycje

rządzenia przenosiły często wprost z poprzedniego systemu, lub wkładała się w nie przystawiona polska kłótność. Panowało przekonanie, że legalnie, demokratycznie wybrane władze samorządowe są jedynym lokalnym przedstawicielem obywateli. Na początku przełomu w szaleńczym tempie powstawały organizacje pozarządowe (i równie szybko upadały), a ów dynamiczny proces zachodził przy nieproporcjonalnie dużym braku świadomości co do ich roli. Również przedstawiciele administracji samorządowej nie przywiązywali zbyt wiele uwagi do sektora pozarządowego. W rozmowach z samorządowcami używali często takich określeń, jak inicjatywy nierządowe, organizacje przeciw rządowe, pozasamorządowe. Ustawa o samorządzie gminnym, choć formalnie umożliwiała konsultacje z mieszkańcami, dała lokalnym radnym, poza nielicznymi wyjątkami, prawie wolną rękę decydowania, czego konsultacje mogą dotyczyć i w jakim trybie będą się odbywały, a radni niechętnie dzielili się władzą, bo przecież zostali wybrani do rządzenia, dlatego konsultacje odbywały się rzadko i miały charakter raczej „dekoracyjny”. Dodatkowo od dwudziestu lat trwa etap ciągłej budowy infrastruktury materialnej – drogi, chodniki, wodociągi. Przysłowiowe już stwierdzenie „lepszą rura niż kultura”

dobrze oddaje ducha polityki samorządowej, której głównym celem jest realizacja zadań o charakterze materialnym, a nie dbałość o rozwój społeczny. Dlatego władze i administracja ze zdziwieniem wręcz zaczęły przyjmować do wiadomości, że jacyś, mniej lub bardziej zorganizowani, obywatele czegoś chcą, mają swoje zdanie i postulaty.

W połowie lat 90. rozpoczyna się powolna droga ku kooperacji i dialogowi obywatelskiemu. Powstają pierwsze programy współpracy z organizacjami pozarządowymi w Warszawie, Gdyni i Gdańsku. Obywatele, poprzez organizacje obywatelskie, walczą o swoje miejsce w przestrzeni publicznej. Za pośrednictwem programów współpracy płyną pierwsze dotacje na zadania do realizacji przez sektor obywatelski. W 2003 roku uchwalenie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie spowodowało, że samorządy lokalne są zobowiązane do uchwalania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Po 10 latach w większości samorządów takie programy zostały uchwalone, a mimo to usługi są nadal dostarczane głównie przez instytucje samorządowe, organizacjom pozarządowym natomiast zleca się często zadania szczególnie trudne i niewdzięczne np. praca z bezdomnymi czy narkomanami. Samorządy często stosują politykę

krótkofalową, na którą ma wpływ system kadencyjny i myślenie, że trzeba się pokazać w czasie jednej kadencji, a co ważniejsze załatwić w tym czasie jakieś swoje interesy.

Obywatele jednak się budzą, powoli dociera do nich, że przecież od ich zorganizowania i nacisku zależy to, czy i w jakim stopniu władze samorządowe będą się z nimi liczyć. Organizują się w grupy, ruchy, wykorzystują możliwość dostępu do informacji i straszą referendum. W 2009 roku został wprowadzony fundusz sołecki umożliwiający wspólnotom wiejskim decydowanie o pewnej wydzielonej kwocie na lokalne potrzeby. W miastach samorząd sam powoli stwarza nowe narzędzia dla udziału obywateli, np. w wielu miastach proponuje mechanizm partycypacyjnego budżetu. Wprawdzie droga do samorządu jako lidera uczącego się, społecznie wrażliwego na swoich obywateli jest jeszcze daleka, ale kilka kroków zostało już zrobionych.

Paweł Jordan

Prezes Biura Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS. Jeden z inicjatorów Centrum Wolontariatu, sieci SPLOT, Funduszy Lokalnych, Stowarzyszenia Trenerów Organizacji Pozarządowych, Centrów Aktywności Lokalnej i wielu innych inicjatyw.



Pożegnanie z mitem

Wojciech Łukowski

Kładka dla pieszych (most wiszący) nad torami kolejowymi w Giżycku zbudowana przy wsparciu środków UE
Fot. archiwum autora

Żadna wielka zmiana społeczna nie może istnieć bez mitów założycielskich. Tworzą one przestrzeń wyobrażeń o sensowności podjętych działań, wyraźną linią oddzielają „gorszą” przeszłość od „lepszej” teraźniejszości i przyszłości.

Jednym z takich mitów założycielskich polskiej transformacji po 1990 roku jest Mit Reformy Samorządowej przedstawianej jako największy Sukces Polskiej Transformacji. Tego typu określenia uzyskują status mitów, gdyż w zasadzie nie istnieją możliwości dokonania ich empirycznego sprawdzenia. Z całą pewnością legitymizują wielką zmianę społeczną, zamykają jednak również możliwość dyskusji nad tym, co się właściwie stało, bo jak można dyskutować o największym sukcesie, o największym osiągnięciu? Zapewne by można – poprzez odnoszenie go do innych mniejszych sukcesów oraz porażek, ale będzie to niekończąca się spekulacja, a nie empirycznie ugruntowany wywód.

Z mitami się nie dyskutuje. W mity się wierzy.

Dopiero upływający czas, zmieniające się doświadczenia oraz konteksty pozwalają zmierzyć się z mitem. I tak jest też z Mitem o Największym Sukcesie. Sądzę, że można nieco bardziej chłodnym okiem patrzeć na samorządność lokalną i regionalną, również po to, aby z poczuciem większej odpowiedzialności traktować ją jako polski „towar eksportowy”. Eksportować zaś warto wiedzę nie tylko o dobrych, ale również o złych doświadczeniach, aby inni mogli skorzystać zarówno z jednych, jak i drugich.

Nie sądzę jednak, aby w najbliższym czasie, zagranicą, zanosilo się na szczególne zainteresowanie polskim samorządem. Natomiast bez wątpienia my sami powinniśmy chyba z większą uwagą przyjrzeć się własnym doświadczeniom i poniżej, w kilku punktach, to czynię:

1. Dość trudno jest zrozumieć, czemu służy zróżnicowany status organów samorządu na poszczególnych szczeblach. Na przykład dlaczego wójt/burmistrz/prezydent (dalej WBP) wybierany jest w wyborach bezpośrednich, a starosta powiatu i marszałek województwa już nie?
2. Czy zasadne jest dopuszczenie wielokadencyjności WBP? Czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby ograniczenie możliwości sprawowania tej funkcji do dwóch kadencji, przy jej jednoczesnym wydłużeniu do 5 lat ($2 \times 5 = 10$ lat). Również kadencje rad gminnych mogłyby zostać tak samo wydłużone.
3. Czy istniejąca asymetria między realną władzą, jaką ma WBP a tą, którą dysponuje rada gminy, nie prowadzi do kształtowania

poczucia malejącego wpływu na bieg spraw lokalnych? Łączy się to z wypłukiwaniem przestrzeni lokalnej z aktywności i rozlewaniem się pasywności. Nie warto ulegać złudzeniu, że ważna, jednak ograniczona do poszczególnych środowisk i grup zainteresowań, aktywność jest tym, co może być uznane za najważniejszy przejaw inicjatywy obywatelskiej?

4. Czy za pożądaną należy uznać tendencję, że WBP postrzegany jest przede wszystkim jako inwestor, a retoryka „minimum środków własnych, maksimum środków zewnętrznych” traktowana jest jako podstawa oceny jego pracy? Zasadność podejmowanych inwestycji jest kwestią drugorzędną. Czy nie jest już nawet nie mitem, a wręcz fałszem teza, że pieniądze najlepiej wydawane są przez samorządy, bo „każda złotówka jest oglądana wiele razy nim zostanie wydana”?
5. Pytania dotyczące obecnych rozwiązań instytucjonalnych trudno oddzielić od kwestii dotyczących tego, co nazywamy substancją lokalnej demokracji. Procedury, reguły wyborów pozostają w związku z tym, co jest na lokalnej agendzie, a są to sprawy, problemy, wyzwania, nad którymi się debatuje i odnośnie których szuka się rozwiązań. Są to zagadnienia zarówno takie, które wynikają z zadań rutynowych czy będących konsekwencją przyjętych ustaw, jak również te, które do agendy wprowadzają mieszkańcy oraz które są wynikiem lokalnych polityk publicznych.

Spróbuję teraz przyjrzeć się nieco dokładniej zarysowanym w powyższych punktach zagadnieniom.

Ad. 1. Nie zajmujmy się wojewódzkim szczeblem samorządu, przyjrzyjmy się natomiast temu, jak funkcjonuje szczebel gminny i powiatowy. Dostrzeżemy ogromną różnicę między rozpoznawalnością WBP a rozpoznawalnością starosty powiatu. Niemal każdy mieszkaniec, nawet niewielkiego powiatu, rozpoznaje burmistrza miasta, w którym zlokalizowana jest również siedziba władz powiatowych, a będzie miał zapewne spore trudności, aby powiedzieć, kto jest starostą. Jest to pochodną faktu, że na burmistrza głosował w wyborach bezpośrednich, a w przypadku rady powiatu głosował na radnych, którzy następnie wyłonili starostę.

Jednak to nie jedyny powód. Znacznie istotniejsze jest to, że powiatu niemal „nie widać”. Są co prawda drogi powiatowe, szpital (który coraz częściej z powodu przekształceń w spółkę prawa handlowego wymyka się spod realnej kontroli władz powiatowych), są szkoły ponadgimnazjalne. Jednak to wszystko nie tworzy przestrzeni rozpoznawalnych działań, widocznej polityki lokalnej. Działania sprowadzane są do zarządzania istniejącymi zasobami. Trudno dostrzec kreowanie polityki.

Jednocześnie absolutnie wyjątkowy status burmistrza, z racji jego bezpośredniego wyboru, posiadanych kompetencji i budżetu gminnego, wytwarza dość ryzykowną relacją między nim a społecznością. Jest rozpoznawany jak nikt inny w lokalnej przestrzeni, ale również jest postrzegany jako ktoś, od kogo zależy najwięcej. Jest kimś „kto pociąga za najwięcej sznurków”.

Można – moim zdaniem – mówić o poważnym zaburzeniu dystrybucji władzy w przestrzeni lokalnej. Inni aktorzy lokalni mają w porównaniu z burmistrem znikomy wpływ na bieg spraw lokalnych. Symptodem tego zaburzenia jest sięganie po referenda odwoławcze czy nadmierne personalizacja zarówno sukcesów, jak i porażek.

Ewentualne korekty czy bardziej radykalne zmiany instytucjonalne powinny temu zaburzeniu przeciwdziałać. Zapewne postulat ograniczenia kadencji do dwóch jest pomysłem politycznie utopijnym, jednak inne korekty instytucjonalne już nie.

Nowego przemyślenia wymaga relacja między gminą a powiatem, a ściślej gminami, które dany powiat tworzą. W jakim kierunku może to zmierzać? Można sobie wyobrazić, że docelowo dzisiejszy powiat zamienia się w jedną gminę. Zamiast dwóch szczebli samorządu lokalnego mielibyśmy jeden – gminny właśnie.

Ad. 2. Nawet jeśli wprowadzenie dwukadencyjności burmistrzów wydaje się pomysłem utopijnym, to warto się zastanowić, jaki kryje się za tym zamysł. Gdybyśmy potraktowali poziom lokalny jako miniaturę relacji panujących na szczeblu ogólnopolskim, to powiedzielibyśmy, że mamy WBP, który jednocześnie jest Prezydentem i Premierem RP, a rada (sejm lokalny) pełni funkcje doradcze. W trzydziestotysięcznym mieście, aby wygrać w pierwszej turze wyborów wystarczy poparcie 20-25% uprawnionych do głosowania, zakładając 40% frekwencję wyborczą. W trakcie dwóch kadencji można zbudować wystarczającą klientelę. Należy zaznaczyć, że część tej klienteli stanowią tacy wyborcy, którzy działają w sposób asekuracyjny. Wybór kogoś nowego postrzegany jest jako większe ryzyko, niż pozostawienie na stanowisku dotychczasowego WBP. Znaczącym czynnikiem, sprzyjającym ponownemu wyborowi, jest pasywność. Zarówno dlatego, że tacy wyborcy nie chodzą na wybory, ale również dlatego, że są tacy, którzy chodzą, ale zadawałają się bardzo powierzchowną oceną „tego, co została zrobione”. Kryterium oceny są więc nowe inwestycje, bez specjalnego wgłębiania się w ich użyteczność, ekonomiczność.

Ograniczenie możliwości sprawowania funkcji WBP do dwóch kadencji, przy jednoczesnym ich wydłużeniu do pięciu lat, wydaje się, w obecnych realiach politycznych, utopią, pokazuje jednak warunki brzegowe możliwej, a, moim zdaniem, pożądanej zmiany. Dzięki temu dokonuje się rotacja na tym stanowisku, następuje wymiana, która prowadzi do tego, że zaczyna się formować bardziej przejrzysta lokalna scena polityczna z wewnętrzną dynamiką alternatyw, zapewne niepozbawioną ułomności, jednak zdecydowanie bardziej otwartą, partycypacyjną, niż to ma miejsce obecnie.

Ad. 3. Skoro – jak już zostało wcześniej powiedziane – próba wprowadzenia dwukadencyjności WBP w obecnych realiach politycznych jest utopią, to może sposobem

na lepsze zrównoważenie pozycji lokalnych aktorów jest zapewnienie silniejszej pozycji rady gminy? W tym kierunku wydaje się zmierzać wprowadzenie jednomandatuowych okręgów wyborczych. Ma to silnie związać radnego z wyborcami. Trudno jednak przewidzieć, w jakim kierunku pójdą zmiany, czy rozmaite lokalne „układy” nie poradzą sobie z nimi i nie zneutralizują, potencjalnie pozytywnych, skutków.

Ad. 4. Czym powinien być samorząd i, stojący na jego ciele, WBP? Największym inwestorem w lokalnej przestrzeni, budującym dużo za środki własne, a przede wszystkim zewnętrzne? Wykonawcą mniej lub bardziej rutynowych zadań, związanych z ustawowymi wymaganiami? Zapewne powinien być jednym i drugim, chociaż niekoniecznie występować w roli wielkiego inwestora, bo całkiem niespodziewanie może się znaleźć w roli wielkiego dłużnika, a może nawet likwidatora – np. w dużo bogatszych Niemczech w wielu gminach zamykane są baseny itp., bo gmin nie stać na nich utrzymanie.

Samorząd i WBP powinien być przede wszystkim kreatorem, strażnikiem, wykonawcą i krytycznym ewaluatorem lokalnej polityki publicznej. Żeby uniknąć nieporozumień – lokalna polityka publiczna to bynajmniej nie tylko strategia rozwoju (mająca często status „podkładki”, martwego dokumentu), ale wielowymiarowy proces, w którym uświadamiane cele zderzają się z polityczną rywalizacją, ograniczeniami, ale też skutkami położenia geograficznego, kreatywności i pasywności, niezamierzonych efektów i wielu jeszcze innych czynników.

Jedną z odpowiedzi na tak sformułowane zadanie będzie opinia, że na coś takiego po prostu nie ma czasu. Presja na szybkie i sprawne wydawanie środków unijnych, konieczność wydawania środków własnych na oświatę i jeszcze tuzin innych okoliczności skutecznie zabierają czas i przestrzeń do myślenia w kategoriach polityki publicznej.

No skoro tak jest, to trudno. Nie bardzo wiemy, w jaką stronę zmierzamy. W zasadzie – wiadomo, że dokonuje się skok cywilizacyjny, na refleksję po prostu nie ma czasu.

Ad. 5. Substancję lokalnej demokracji można mierzyć nie tylko tym, kto i z jaką intensywnością bierze udział/partycypuje w lokalnym życiu, ale również tym, a może przede wszystkim tym, co znalazło miejsce na lokalnej agendzie, jakie tematy, problemy, wyzwania absorbują WBP, radę, ale także różne lokalne środowiska społeczne? Czy trafiają one bezpośrednio lub pośrednio w rdzeń lokalnej rzeczywistości? Dotyczą, na przykład, problemów demograficznych, migracji, sfer społecznego wykluczenia? Jeśli przyjrzymy się właśnie lokalnej agendzie, można odnieść wrażenie, że w wielu gminach takie problemy w ogóle nie istnieją. Faktycznie są to kwestie, które można jedynie strywializować, sprowadzając je do jednorazowej debaty, na agendzie zaś mogłyby raczej występować w różnych, bardziej szczegółowych postaciach. Znaczącym progresem byłoby uświadomienie sobie, co oznacza taka właśnie agenda, co powinno ją wyznaczać? A takiej świadomości chyba ciągle nie ma.

Czy potrzebny jest nadal Mit o Największego Sukcesie – mit ustanowienia demokracji lokalnej w Polsce? Moja odpowiedź brzmi: nie, ten mit nie jest nam już potrzebny. Już najwyższy czas, by zmierzyć się z rzeczywistością, docienić dokonania i skorygować błędy.

prof. Wojciech Łukowski

wykładowca w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, członek Ośrodka Badań nad Migracjami UW, autor książek i artykułów poświęconych problematyce lokalnej i regionalnej.

W 2013 roku otrzymał tytuł Pasjonata Przepisanych Północy za pracę badawczą na rzecz pamięci o przeszłości i odnajdywania się w teraźniejszości, za wybitną umiejętność łączenia mazurskich miast i ludzi z północno-wschodnim pograniczem, przyznawaną przez Stowarzyszenie Przepisani Północy.

Nasza sonda

Nasza sonda

Nasza sonda

Samorządna Rzeczpospolita: idea i praktyka od 1989 roku do dziś

W 2010 roku w liście gratulacyjnym do samorządowców Jerzy Regulski, jeden z współtwórców i ojców odrodzonego samorządu terytorialnego, deklarując wspólne z Senatem RP działania w celu zniesienia barier w rozwoju samorządu terytorialnego, napisał:

„W dniu 27 maja br. mija 20 lat od pierwszych wolnych wyborów do samorządnych gmin. Tego dnia wszedł w życie nowy system. Gminy przejęły 100 tysięcy pracowników administracji, uzyskały osobowość prawną, odrębne budżety, kilka milionów nieruchomości oraz 1,5 tysiąca przedsiębiorstw. Odbyła się rewolucja ustrojowa Polski. Zmieniło się też postrzeganie naszej odpowiedzialności za kraj i rzeczywiste samorządzenie obywateli”.

Od rewolucji, o której pisał prof. Regulski, minęło już ponad 20 lat. Jak z tej perspektywy można ocenić polską samorządność, w szczególności:

1. Jak polska samorządność wygląda z perspektywy europejskiej, czy w dalszym ciągu można ją traktować w sposób szczególny, czy w stosunku do standardów europejskich brakuje ważnych rozwiązań, których w odpowiednim czasie nie wprowadzono, zlekceważono i zaniechano?

2. Czy polska reforma samorządowa z roku 1990 roku może być wzorem dla krajów wkraczających na drogę demokratycznych przemian? Czy wypracowane zostały rozwiązania o fundamentalnym znaczeniu, które mogą być uważane za możliwe i wskazane do implementowania i adaptowania w innych warunkach ustrojowych lub kulturowych?



Katarzyna Batko-Tołuć

Kiedy patrzę na to, co dzieje się na poziomie gmin, interesuje mnie przede wszystkim, na ile sprawdziła się idea, że samorząd to mieszkańcy. Oczywiście to ważne, by decyzje o sprawach bliskich ludziom podejmowane były lokalnie, tyle tylko, że jeśli zaczną one być podejmowane bez brania pod uwagę potrzeb tych ludzi, dla realizacji czyichś prywatnych lub politycznych interesów, to dla mnie piękna idea samorządności w tym momencie się kończy.

Wiele przyjętych w Polsce rozwiązań prawnych sprzyja prawdziwej samorządności, nakierowanej na takie lokalne rządy i wydawanie wspólnych pieniędzy, żeby potrzeby mieszkańców były realizowane, a oni sami mieli wpływ na podejmowanie decyzji. Moim zdaniem, to, co udało się osiągnąć przez prawie 25 lat, to formalne ramy. Od początku lat 90. ubiegłego wieku – poza dwoma dużymi reformami z 1990 i 1999 roku, wprowadzono szereg przepisów wspierających rozwiązania na rzecz dobra wspólnego (dobra mieszkańców), przykładowo regulujących kwestie zapobiegania konfliktowi interesów¹, wymóg konsultacji (np. w przypadku inwestycji mających wpływ na środowisko² czy zmian granic gminy³), możliwość podjęcia przez mieszkańców inicjatywy lokalnej⁴, konieczność uwzględnienia w tworzeniu lokalnej polityki udziału organizacji pozarządowych⁵ i danie mieszkańcom wsi możliwości decydowania o wspólnym budżecie⁶. To wszystko napawa optymizmem i prowadzi do zmian, które nastąpią wcześniej lub później. Przestrzegalabym jednak przed samozadowoleniem. Na razie, wiedząc o rozmiarach nadużywania władzy przez wójtów, burmistrzów i prezydentów,

kładłabym raczej nacisk na to, żeby poddać refleksji sposób osiągania celów związanych z realnym – a nie czysto formalnym – działaniem z ludźmi.

Władza pełni rolę służebną – tylko przy takim podejściu może uzyskać legitymację i możemy mówić o samorządności. Wyniki wyborów okazują się być sprawdzianem tylko częściowym, jeżeli wyborcy podejmują decyzję na podstawie fałszywego obrazu zbudowanego przez rządzących, a budowaniu takiego obrazu może służyć cały szereg nieprawidłowości, które obserwuję od kilkunastu lat.

Mamy na przykład całkiem niezłą ustawę o dostępie do informacji publicznej, która spełnia podstawowe światowe standardy polegające na tym, że każdy mieszkaniec gminy, a także inna osoba, może dowiedzieć się o działaniach jej władz praktycznie wszystkiego, o ile ochrona innych dóbr tego nie ogranicza. Terminy udostępniania informacji są stosunkowo krótkie (do 14 dni). Wnioskujący powinien otrzymać informację w żądanej przez siebie formie i w żądany sposób, co do zasady bezpłatnie, nie musi się też tłumaczyć ze swoich oczekiwań. Stworzony został również Biuletyn Informacji Publicznej, służący aktywnemu udostępnianiu informacji. Wprawdzie nasza ustawa na tle światowych standardów wypada dosyć słabo, wśród 89 krajów jesteśmy na 11 miejscu od końca⁷, ale gdyby udało się spełnić wspomniane wymagania, to uważałabym, że nasze samorządy mogą świecić przykładem. Niektóre świecą. Niestety, jest to znacząca mniejszość. Wedle monitoringów, mniej niż połowa gmin odpowiada

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.
2. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
5. Ibidem.
6. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.
7. http://rti-rating.org/country_rating.php

Kwoty zwrotu z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszy sołeckich dla gmin w poszczególnych województwach

Województwo	Kwota zwrotu z budżetu państwa w 2011 r.	Kwota zwrotu z budżetu państwa w 2012 r.	Kwota zwrotu z budżetu państwa w 2013 r.
dolnośląskie	3 497 436 zł	4 013 718 zł	4 750 283 zł
kujawsko-pomorskie	2 812 052 zł	3 529 205 zł	4 274 256 zł
lubelskie	3 741 004 zł	4 380 386 zł	4 968 027 zł
lubuskie	1 101 856 zł	1 248 246 zł	1 873 462 zł
łódzkie	2 395 473 zł	3 134 374 zł	3 529 403 zł
małopolskie	2 849 419 zł	3 100 860 zł	3 200 430 zł
mazowieckie	5 105 418 zł	6 869 160 zł	8 033 701 zł
opolskie	1 963 288 zł	2 335 951 zł	2 396 909 zł
podkarpackie	4 115 034 zł	4 181 745 zł	4 300 980 zł
podlaskie	1 586 233 zł	1 863 839 zł	2 132 035 zł
pomorskie	1 769 464 zł	1 960 933 zł	2 382 660 zł
śląskie	2 160 867 zł	2 469 159 zł	2 751 518 zł
świętokrzyskie	1 912 829 zł	2 156 575 zł	2 500 862 zł
warmińsko-mazurskie	2 349 892 zł	2 088 600 zł	2 447 235 zł
wielkopolskie	4 463 511 zł	5 887 488 zł	6 782 455 zł
zachodniopomorskie	2 000 062 zł	1 952 406 zł	2 039 016 zł
OGÓLEM	43 823 838 zł	51 172 645 zł	58 363 232 zł



na wnioski o informację w terminie, a jakość tych odpowiedzi stanowi osobną kwestię. Firmy organizujące szkolenia dla samorządów reklamują swoje programy, mówiąc o uczeniu „jak nie udostępniać informacji”. Stosuje się celową obstrukcję, ustanawia cenniki, odpowiada się wybranym osobom, a innym nie. Na każde z tych twierdzeń jestem w stanie przytoczyć szereg dowodów. Po całej Polsce krążą legendy o obciążeniu samorządów obowiązkami odpowiadania na wnioski o informację, ale dane tego nie potwierdzają. Obywatele pytają zdecydowanie za rzadko, a ci którzy częściej to robią, częściej niż inni stają się lokalnymi odszczepieńcami, do pokonania których władze samorządowe są w stanie zaangażować wszystkie siły i środki, w tym wydawane przez siebie gazety czy prowadzone strony internetowe⁸. Lobbują jednocześnie w sprawie zmiany ustawy, budując przekaz, jakoby dostęp do informacji przeszkadzał im rządzić. Kończy się to kompromitującymi interpelacjami poselskimi⁹, w których dowodzi się, że odpowiedź na wnioski powinna być udzielana tylko w uzasadnionych przypadkach i wzywa się ministra do takiej interpretacji ustawy, która pozwoliłaby na tego rodzaju rozwiązanie.

Nagminny jest też problem zamieniania instytucji podległych władzom gminy lub wydziałów gminnych w organy prasowe i wydawanie własnych gazet. Co w tym złego? Ktoś mógłby powiedzieć, że przecież w ten sposób władze informują mieszkańców, jednak wtedy zmniejsza się szansa na pluralizm opinii. Jeżeli jeszcze BIP gminny jest dobrze prowadzony, to przynajmniej można część podanych informacji weryfikować u źródeł. Bywa jednak,

że gazety gminne skutecznie wykańczają konkurencję finansowo – wszystkie ogłoszenia idą do gazety samorządowej i jakościowo – prasa niezależna nie otrzymuje aktualnych informacji, wtedy monopol informacyjny jest zapewniony.

Z jednej strony zatem cieszymy się z pięknych i wyremontowanych wnętrz urzędów, biur obsługi mieszkańca, inwestycji, rozwiązań przyspieszających zakładanie firm przez Internet, SMS-ów informujących o możliwości odebrania przygotowanych przez gminę dokumentów. To wszystko są bardzo ważne osiągnięcia, które czynią życie mieszkańek i mieszkańców gmin lżejszym. Możemy pokazać je gościom odwiedzającym Polskę, chwalić się tym i odczuwać dumę.

Moim zdaniem, nie będziemy jednak mogli mówić o pełnej samorządności i byciu wzorem dla kogokolwiek, jeśli nie zmieni się kultura polityczna i świadomość, że władze naprawdę odpowiadają przed mieszkańcami za prowadzoną politykę i muszą się rzetelnie rozliczać z tego, co zrobiły, a nie prowadzić działania propagandowe. Wydaje się, że prawdziwa samorządność powinna być wyzwaniem na kolejne 5 lat. Sądzę, że tyle wystarczy, bo nie jesteśmy od osiągnięcia tego rezultatu bardzo daleko. Wystarczy chcieć.

Katarzyna Batko-Tołuć

Wiceprezesa Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska.

Od 2001 roku interesuje się tym, jak mieszkańcy gmin mogą kontrolować działania lokalnych władz.

8. <http://www.kamienskie.info/oswiadczenie-zygmunta-kolodzinskiego-w-sprawie-oskarzen-burmistrza-golczewa/>

9. http://sejmometr.pl/sejm_interpelacje/22337

Budowanie Aktywności Obywatelskiej

– kolejny krok ku budowaniu prawdziwej samorządności?



Piotr Drygała (na scenie pierwszy z lewej) podczas obrad Dąbrowskiego Forum Organizacji Pozarządowych
Fot. archiwum autora

Piotr Drygała

Dziś łatwo oceniać początki polskiej reformy ustrojowej. Warto się zastanowić, czy właśnie obecnie nie potrzebujemy kolejnego takiego kroku milowego ku prawdziwej samorządności, dalszego ciągu reform ustrojowych.

Kiedy sobie uprzytomnimy, że nie tak prosto odpowiedzieć na wyzwania, które przed nami w związku z tym stoją, to pewnie docenimy dorobek reform ustrojowych z początku lat 90., a szczególnie tych samorządowych. Najcenniejsze, co zostało dziś z tamtych czasów (miałem wówczas 10 lat) to, moim zdaniem, wyzwolenie myślenia, że to MY stanowimy konkretną wspólnotę lokalną i będziemy mogli o niej sami decydować. MY, czyli mieszkańcy miasta, gminy, dzielnicy, sołectwa. Chyba jednak największy impuls dała wtedy Polsce zdolność do budowania kapitału związanego z przedsiębiorczością. To – mimo wielu dobrych i złych rozwiązań prawnych, z przychylnością i wbrew nieuzasadnionym utrudnieniom kolejnych rządów – wyszło nam zdecydowanie najlepiej, a w następnej kolejności dało olbrzymią siłę samorządom i umożliwiło rozpoczęcie myślenia o mieście jako wspólnocie. Ta część ustrojowych przeobrażeń powinna być przykładem, podobnie jak pokojowy, oparty na dialogu sposób dojścia do reform. Szkoda, że dziś część bezpośrednich uczestników tamtych wydarzeń, sprawujących obecnie najważniejsze funkcje we władzach państwowych, troszkę o tym dorobku zapomina, a czasem postępuje wbrew ówczesnym ideałom.

Przez 20 lat zapomnieliśmy kompletnie o zaangażowaniu w budowanie kapitału społecznego. Dziś w środowisku obywatelskim jest to dość mocno rozpoznawalne pojęcie, ale 10 czy 15 lat temu raczej nieznanne. Budowa społeczeństwa obywatelskiego, jeżeli była dostrzegalnym problemem czy warunkiem rozwoju wspólnoty, to sprowadzała się do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Troszkę później, wraz ze środkami z Unii Europejskiej, przyszedł również czas na rozwój ekonomii społecznej i jest to słuszne, sam w tych procesach biorę bezpośredni udział. To właśnie doświadczenia z tego płynące doprowadziły mnie do wniosku, który ująłbym tak: zajmując się już

zorganizowanymi formami aktywności obywatelskiej, w cieniu wielkich inwestycji infrastrukturalnych (finansowanych najczęściej ze środków Unii Europejskiej), zapomnieliśmy o tym, że solidarnościowy zryw wcale nie gwarantuje odpowiedniej aktywności obywatelskiej tak potrzebnej w czasie trudnych reform i zmian w kraju. To musiało mieć wpływ na odtwarzaną polską, lokalną samorządność. W rezultacie w ciągu 20 lat powstał samorząd, który w swojej samorządności za bardzo nie jest samorządny. Powodów jest kilka, a jednym z nich (dla mnie osobiście podstawowym) jest chaos kompetencyjny, w którym obywatel nie wie od kogo zależą poszczególne decyzje i kto za nie bierze odpowiedzialność. Czy wybrany przeze mnie prezydent, burmistrz, wójt jest gospodarzem i przedstawicielem mojej wspólnoty, czy „naczelnikiem administrującym w imieniu Państwa”? Czy Wydział Nadzoru Prawnego Wojewody, a więc państwa (rządu) może decydować o tym, co wolno, a czego nie wolno Wspólnocie Samorządowej, uchylając postanowienia jej organów, nawet jeśli są zgodne z prawem, lecz nie odpowiadają poglądom i interpretacjom jego pracowników? Takich przykładów znajdzie się kilka. Najprościej mówiąc: ile może dziś na siebie brać obywatel odpowiedzialności za dobro wspólne? Czy stworzyliśmy narzędzia, które mu to ułatwią i w rezultacie pozwolą odtworzyć to, co kiedyś we wspólnotach było naturalne – czyli współdecydowanie i dyskusję o „publicznym i wspólnym”? Czy bez tego podstawowego elementu da się budować samorządność? Ja uważam, że nie! Uważam też, że aby uczyć współodpowiedzialności i współdecydowania, a więc prawdziwej samorządności, musimy odrobić lekcję najbardziej zaniechaną – tworzenia mechanizmów aktywizacji obywatelskiej. Jest to ogromne, trudne, ale możliwe do zrealizowania zadanie. To, w moim odczuciu, byłby ten drugi milowy krok ku samorządności.

Piotr Drygała

samorządowiec z Dąbrowy Górniczej, Przewodniczący Komisji Dialogu i Partnerstwa Związku Miast Polskich, działacz Stowarzyszenia Zielone Zagłębie oraz Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

Moda czy konieczność

– partycypacyjny model samorządu

Przemysław Dziwitek

Ustrojowa rewolucja Polski odbyła się 23 lata temu, minęło więc wystarczająco dużo czasu, żeby dzisiejsi dwudziestolatkowie mogli aktywnie działać w swoich wspólnotach samorządowych. Nikt już im nie przeszkodzi reprezentować swoich rówieśników, mogą również zadbać o sprawy swoich rodziców i dziadków, którzy już chyba nie wierzą, że mogą mieć wpływ, planować przestrzeń, dbać o estetykę swoich osiedli, wnioskować o infrastrukturę społeczną, organizować spotkania i festyny dla sąsiadów. Gdy zobaczą, że ich pomysły się sprawdzają, mogą je zaproponować mieszkańcom całego miasta, poprosić ich o wsparcie i zaangażowanie, by zwiększyć swój wpływ na nasze wspólne sprawy.

Tymczasem z badań, które Pracownia Obywatelska przeprowadziła w 2013 roku, wynika, że 88,5% mieszkańców dzielnic Krakowa nie uczestniczyło w posiedzeniu rady dzielnicy i nie kontaktowało się ze swoim radnym, 60% nie potrafiło wymienić żadnego działania będącego w kompetencji Rady Dzielnicy.

W ostatnich wyborach do rad dzielnic w Krakowie do urn poszło 12,74% uprawnionych do głosowania.

Gdy przystępując do realizacji pilotażowego projektu budżetu partycypacyjnego w Krakowie, spotykaliśmy się podczas sesji z radnymi dzielnicowymi, słyszeliśmy wiele zaskakujących opinii. Pomijając te dotyczące naszego interesu w budżetach dzielnic oraz podejrzanego źródła finansowania naszego projektu (grant Fundacji Batorego), najczęściej byliśmy pouczeni na temat ustroju. Podczas którejś z takich sesji, jeden z niewielu młodych radnych, jakich spotkaliśmy, poinformował nas, że budżet partycypacyjny jest zaprzeczeniem demokracji reprezentacyjnej i podważeniem jego mandatu oraz związanych z tym kompetencji.

Wyznawana filozofia dialogu i deliberacji powstrzymała mnie przed przypomnieniem radnemu, że został wybrany kilkudziesięcioma głosami i powinien pełnić swoją funkcję z pokorą i chęcią dotarcia do tych, którzy na wybory nie poszli.

W ciągu roku trwania projektu kolejne spotkania z radnymi (zarówno dzielnicowymi, jak i miejskimi) oraz urzędnikami uświadomiły mi, że obywatelski „walkower” większości mieszkańców Krakowa jest naszym reprezentantem na rękę. Samorządowe *status quo* to stała garstka wyborców, brak zainteresowania mieszkańców mediami lokalnymi oraz partyjna afiliacja. Przez dwadzieścia lat samorządności nie zadbano wystarczająco o jej jakość i powszechność.

Czy rozprzestrzeniająca się partycypacja obywatelska w postaci budżetów obywatelskich, inicjatyw lokalnych, wspólnego planowania przestrzeni i innych włączających metod przyczyni się do renesansu samorządności w jej najbardziej bezpośredniej formie?

Tęgo nikt nie wie. Być może wyzwoli to energię, która jest w nas cały czas i, podobnie jak mieszkańcy Łodzi, rzucimy się w wir przygotowywania projektów i wybierania tych najlepszych w pierwszym budżecie partycypacyjnym.

Partycypacja stała się modna i moda ta podoba się samorządowcom przygotowującym się do wyborów, jest jednak podstępna, bo trwale zmienia sposób myślenia o własnej gminie. Daje jej mieszkańcom możliwości, które ciężko będzie potem zabrać.

Dwudziestoparolatków – rówieśników samorządności – może skusić nowy rodzaj wspólnotowości, możliwość realizacji świeżych pomysłów, które urzędnikom nie przyszły do głowy lub wreszcie poczucie, że teraz właśnie, w tym momencie zyskują swoje prawo do gminy.

Przemek Dziwitek

Prezes Stowarzyszenia Pracownia Obywatelska, członek zarządu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, współprzewodniczący Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.



Paweł Kuczyński

1. Jak polska samorządność wygląda z perspektywy europejskiej, czy w dalszym ciągu można ją traktować w sposób szczególny, czy w stosunku do standardów europejskich brakuje ważnych rozwiązań w tym zakresie, których w tym czasie nie podjęto, zlekceważono i zaniechano?

Polska samorządność jest odwzorowaniem i swoistą syntezą dwóch światów, które więcej dzieli, niż łączy. Pierwszy świat, to praktykowana na co dzień przez miliony obywateli indywidualna zapobiegliwość i towarzysząca jej, samorzutnie rozwijająca się, przedsiębiorczość. Drugi świat, to działania zbiorowe, w tym zwłaszcza te, które mają na celu dobro wspólne. Z zasady kieruje nimi polityka, praktykowana „na górze”, jako władza państwowa. Nasza samorządność czerpie zarówno zachętę, jak i zniechęcenie z tych dwóch źródeł, które na samym dole biją mocniej, gdyż mieszkańcy i gospodarze gminy z siebie samych wywodzą poczucie sukcesu. Dobre szkoły i dobre chodniki będą tego widowym dowodem. Aby sukces był kompletny, potrzebne jest przekonanie, że władze lokalne nie zajmują się partyjnymi rozgrywkami, co gorsza o podłożu osobistym, a budują i umacniają poczucie wspólnoty, mają więc na uwadze jakieś dobro wspólne.

Jeśli polscy samorządowcy mieliby wybierać pomiędzy wzorcem sukcesu w biznesie i sukcesu w polityce, to postawią na ten pierwszy, który znajduje uznanie także w oczach publiczności. Społeczności lokalne po prostu wolą swoich miejscowych bohaterów, czyli efektywnych wójtów, burmistrzów, a także biznesmanów od tych, których codziennie oglądają na ekranach telewizorów. Moim zdaniem, samorządowcy coraz bardziej fascynują się skutecznym zarządzaniem. Nieodłącznym efektem tego jest odsunięcie na dalszy plan dialogu społecznego i partycypacji. W ten sposób powstają ramy nowej kultury politycznej w obszarze samorządowym. Jest ona zbudowana oddolnie i odbiega od potocznego wyobrażenia wójta zasiadającego w typowej wiejskiej gminie. Jej bohaterem jest menedżer, a nie polityk.

Moja wiedza na temat polskiej samorządności opiera się na osobistych i zawodowych doświadczeniach zebranych w czasie badań terenowych i konsultacji społecznych, które realizowałem w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Nie umiem powiedzieć, jakich rozwiązań brakuje, aby nasze osobliwości pogodzić ze standardami europejskimi. Mam natomiast za sobą doświadczenia współpracy (lub jej braku) z samorządami. Okazją ku temu były dla mnie konsultacje społeczne, które w Polsce są jeszcze młodsze niż samorządowa rewolucja ustrojowa. Ich początek przypada na drugą połowę lat 90. ubiegłego wieku. Pierwsze, w jakich brałem udział, zostały zapoczątkowane z inicjatywą Banku Światowego i miały poprzedzać budowę zbiornika retencyjnego pod Raciborzem po wielkiej powodzi w 1997 roku. Władze samorządowe musiały, w tamtych dramatycznych okolicznościach, rozważyć wysiedlenie dwóch wiosek: Nieboczowy i Ligoty Tworkowskiej. Dzisiaj, w 2013 roku, z wolna dobiega to końca. Wtedy został postawiony pierwszy krok w tym długim procesie, który zaczął się od zrozumiałego oporu mieszkańców wsi Nieboczowy. Konsultacje społeczne raczkowały.

Od tego czasu w kwestii partycypacji, niestety, niewiele się zmieniło. Owszem, dużo się o mówi o konsultacjach, ale ich realizacja nadal jest mocno spóźniona lub rozpoczyna się w fazie otwartego konfliktu, do którego konsultacje mają właśnie nie dopuścić. W najlepszym razie, poprawnie przeprowadzone konsultacje dotyczą spraw marginalnych. W projektach dużej wagi nadal są nieliczne. Czyż nie jest dobitnym przykładem choćby to, płynące z góry, doświadczenie fasadowych konsultacji poprzedzających ruch protestu STOP ACTA, który eksplodował w Polsce w styczniu i w lutym 2012 roku?

O ile więc można mówić o sukcesach ekonomicznych wielu gmin w Polsce, zarówno miejskich, jak i wiejskich, to nawet najlepsze regulacje prawne nie zmienią kontekstu, jaki stanowi polityka w wydaniu państwowym. Skoro niewiele z niej mogą się nauczyć tak mieszkańcy, jak i samorządowcy, to będą robić swoje, bez oglądania się

na szczyty władzy. Dzisiaj samorządowa gra sprowadza się, w osiemdziesięciu procentach, do zdobywania i wydawania pieniędzy. Dobry samopoczucie władz lokalnych i sukces w wyborach będą zależeć od przezorności, zasobności i co najważniejsze – od umiejętności przyciągania inwestorów. Oczywiście towarzyszyć temu będą konflikty, których nie brak, gdy idzie o pieniądze. Łatwo dzisiaj pokazać, że to nie „janosikowe”, ale inwestorzy są gwarancją długofalowego wzrostu gospodarczego.

Gminy wiejskie mają od pewnego czasu swoje miejsce w grze o duże inwestycje. W całej Polsce powstają kolejne elektrownie wiatrowe. Prowadząc badania na temat związanych z nimi konsultacji społecznych i ich jakości¹, trafiłem w 2011 roku na odosobniony przykład zrównoważonej polityki lokalnej prowadzonej przez administrację samorządową, zainteresowaną tego rodzaju inwestycją. Gospodarze gminy Pawłowiczki w województwie opolskim podpisali z inwestorem porozumienie, które miało na celu zabezpieczenie interesów społeczności lokalnej jako całości. Jeśli dojdzie do zbudowania w tym rejonie w 2016 roku 70 turbin wiatrowych, to dzięki tej umowie proces inwestycyjny będzie przebiegał lepiej niż w wielu innych miejscach. Nie będzie miał racji anonimowy internauta, wypowiadający się w kwietniu 2013 roku na forum gminy Kędzierzyn-Koźle: „Czy wiecie, że w gminie Pawłowiczki i Polskiej Cerekwi ma powstać około 120 wiatraków. Ludzie podpisali umowy z cwaniakami, bo połaskili się na forsy, nie zdając sobie sprawy, jak dostaną po tyłkach. Odległości od domów mieszkalnych sprawiają problem ludziom mieszkającym nieopodal turbin. Przede wszystkim hałas porysuje im mózgi. Na dodatek w trakcie prac dużo pola zabiorą drogi dojazdowe. Takich przypadków w wykonaniu tej inwestycji jest wiele, no ale czego nie robi się dla pieniędzy”.

2. Czy polska reforma samorządowa z roku 1990 roku może być wzorcowa dla krajów wkraczających na drogę demokratycznych przemian? Czy wypracowane zostały rozwiązania o fundamentalnym znaczeniu, które mogą być uważane za możliwe do implementowania i adaptowania w innych warunkach ustrojowych lub kulturowych?

Nie znam odpowiedzi na to pytanie, ale wiem, że samorządowcy są ludźmi konkretnymi i potrzebują argumentów, które przekonają również ich wyborców. Gdyby się okazało, że stworzone w Polsce ramy prawne dają mocny i podatny grunt dla polityki inwestycyjnej, to uznałbym, że nasz wzorzec jest atrakcyjny dla młodych demokracji. Obawiam się, że tak nie jest. Nasze doświadczenia to jednak nie tylko ustawa i towarzyszące jej przepisy. Aby nie popaść w skrajność, polegającą na tym, że administratorzy samorządowi są menedżerami i skupiają się na mądrej polityce finansowej, konieczny jest drugi człon tego równania, czyli komunikacja społeczna jako codzienna praktyka wykraczająca poza konsultacje. Ta z kolei wymaga, aby zarówno prawodawcy, jak i sami samorządowcy patrzyli na społeczność lokalną inaczej aniżeli pokazuje to, praktykowana na górze, demokracja plebiscytowa czy też słupkowa. Zamiast ją kopiować, skupiając się na liczeniu odsetek zwolenników lub przeciwników czegoś lub kogoś, samorządowcy muszą iść własną drogą, mając świadomość, że społeczność lokalna to nie tylko elektorat, który budzi się z uśpienia raz na cztery lata. Samorządowcy nie mogą sobie pozwolić na traktowanie miejskiej czy wiejskiej społeczności jak maszyny do głosowania. Muszą znacznie więcej wiedzieć o swoich wyborcach niż posłowie zasiadający w Sejmie, interesujący się swoim okręgiem wyborczym głównie w fazie wyborczej mobilizacji. Prawdziwi samorządowcy muszą pamiętać o artykulacji o zróżnicowanych interesach i odmiennych grupach, które nie mogą prowadzić ze sobą bezustannej walki. Dlatego absolutnie kluczowe znaczenie powinna mieć, nadrzędna dla każdego samorządu zasada, wypracowywania kompromisów i szukania konstruktywnych rozwiązań. Taka logika działania samorządowego nie tylko nie będzie korzystać z doświadczeń większej polityki centralnej, ale wręcz może się stać dla niej wzorcem.

dr Paweł Kuczyński

sociolog, współzałożyciel Zespołu Analiz Ruchów Społecznych,
wykładowca Collegium Civitas.

1. Pełny raport na ten temat: http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/raport_koncowy_PTS_pazdziernik_2011.pdf.

Koniec czy początek reformy

– czyli rzecz we współdecydowaniu



Przygotowania do kampanii dotyczącej budżetu obywatelskiego w Łodzi na rok 2014
Fot. archiwum autora

Borys Martela

Samorząd to nie tylko lokalne władze, administracja czy terytorium. To przede wszystkim mieszkańcy oraz tworzona przez nich wspólnota. I choć takie zdanie można znaleźć we wszystkich ustawach o samorządzie (gminnym, powiatowym i wojewódzkim), to na co dzień często o tym zapominamy. Słowo samorząd wciąż kojarzy się przede wszystkim z decydentami (prezydentami, burmistrzami, wójtami i radnymi). Nieprzypadkowo, przez ostatnie dwadzieścia lat, reformatorzy stawiali sobie za cel, by nowo powstałe jednostki samorządu terytorialnego mogły realizować nałożone na nie zadania. O zapewnieniu mieszkańcom możliwości współdecydowania zapomniano.

Dziś wiemy, że mieszkańcy chcą nie tylko wybierać swoich przedstawicieli, ale również sami podejmować merytoryczne decyzje dotyczące wspólnot. Świadczy o tym choćby aktywne uczestnictwo społeczności lokalnych w tworzeniu budżetów partycypacyjnych czy też coraz widoczniejsza działalność ruchów miejskich. Dalszy rozwój uczestnictwa obywatelskiego jest jednak, póki co, hamowany zarówno przez brak odpowiednich regulacji prawnych (dotyczących np. wysłuchania publicznego czy katalogu spraw poddawanych obowiązkowym konsultacjom), jak i istniejącą kulturę polityczną. Część władarzy nadal nie rozumie rosnących aspiracji obywatelskich, widząc w zaangażowanych mieszkańców „pieniaczy” czy też „niespełnionych polityków i zawodowych społeczników”.

Doświadczenia wielu krajów Unii Europejskiej pokazują, że takie myślenie dziś już jest przeżytkiem. W praktyce dobrego rządzenia podkreśla się konieczność bardziej demokratycznego podejmowania decyzji, upowszechniania konsultacji społecznych oraz innych form aktywnego uczestnictwa obywatelskiego. Takie regulacje być może czasem wydłużają proces decyzyjny, ale też prowadzą do podejmowania adekwatnych i akceptowanych społecznie decyzji, a tym samym wzmacniają siłę i poczucie wpływu wspólnot samorządowych.

Patrząc na polski samorząd z tej perspektywy, trzeba stwierdzić, że reforma wciąż jest daleka od ukończenia. Jestem przekonany, że stoimy przed koniecznością dalszych zmian wzmacniających ramy lokalnego dialogu obywatelskiego. Jeśli się uda, będziemy mogli stwierdzić, że mamy samorząd na miarę społecznych oczekiwań, który może służyć za wzór także dla innych krajów.

Borys Martela

miejski aktywista związany z łódzkim Klubem Krytyki Politycznej oraz Fundacją Miejski Kolektyw, moderator grupy roboczej Demokracja Miejska pracującej przy Kongresie Ruchów Miejskich.



Fot. istockphoto.com

Piotr Szczepański

Nie sądzę, by kiedykolwiek można było traktować polską samorządność w sposób szczególny, zwłaszcza w stosunku do standardów europejskich (samorządność w krajach europejskich jest tak różna, że chyba trudno mówić o jednolitym standardzie europejskim). Polskie samorzady, po wyczerpaniu początkowego impetu rozwojowego, polegającego na realizacji podstawowych prostych inwestycji infrastrukturalnych, utknęły w miejscu, choć rozwój lokalny to ich kompetencja i odpowiedzialność. Brakuje wiedzy, brakuje wyobraźni, brakuje wizji, a przede wszystkim brakuje umiejętności komunikowania się z mieszkańcami.

Polskie samorzady nie umieją wykorzystać możliwości takich jak kontakty z odpowiednikami europejskimi. Taki kontakt czy partnerstwo polega zwykle na wystawieniu (obecnie zarządzających już i naruszonych zębem czasu) tablic informacyjnych i rzadkich wizyt, które zwykle są traktowane jak wyjazdy turystyczne. Budzi to zdziwienie i niesmak europejskich partnerów.

Zmiany legislacyjne powinny zmierzać do sprostania m.in. następującym wyzwaniom:

Folwarczny model zarządzania gminą (miastem)

Po dwudziestu latach znakomita większość polskich samorządów stworzyła feudalne struktury, które służą głównie do utrzymania władzy i przywilejów z nią związanych. Eliminują tym samym jakąkolwiek możliwość dyskusji i sporu zarówno wewnątrz struktur samorządowych, jak i dyskusji z opozycją, która najczęściej jest rugowana ze wszystkich możliwych miejsc. Dotyczy to nie tylko małych gmin wiejskich, ale także dużych miast.

Upolitycznienie samorządów

Na wsiach przewagę ma Polskie Stronnictwo Ludowe, którego kadry są niestety bardzo skostniałe i koncentrują się głównie na utrzymaniu wpływów. W innych miejscach upolitycznienie jest również powszechne, przykład

Warszawy nie jest jedyny. Pociąga to za sobą niejasny podział środków unijnych przeznaczonych na rozwój. Procedury ich przyznawania są często uznaniowe i na ogół otrzymują je „swoi”, a próby odwołań są nieskuteczne.

Kosztowna i zbyt skomplikowana struktura samorządowa

Obecna struktura samorządowa w Polsce jest po prostu za duża i zbyt skomplikowana jak na tak mały i geograficznie jednolity kraj, zwłaszcza biorąc pod uwagę dzisiejsze możliwości komunikacyjne – dzisiaj stolica powiatu nie musi znajdować się zasięgu jednodniowej podróży furmanką. Struktura ta jest kosztowna i niewydajna, należałoby ją zrationalizować – im prędzej, tym lepiej dla Polski.

Kompetencje radnych i wójtów

Kolejnym wyzwaniem jest status radnych. Zarządzają oni o wiele bardziej skomplikowaną strukturą niż rady nadzorcze przedsiębiorstw, tymczasem nie wymaga się od nich niemal żadnych umiejętności, podczas gdy, aby być członkiem rady nadzorczej, trzeba wykazać się odpowiednią wiedzą.

Obywatelskość lub obywatelski nadzór nad funkcjonowaniem samorządów

Zamiast organizować się w celu wymuszenia poprawy funkcjonowania samorządów, Polacy (w tym także młodzi!) poprzestają na stwierdzeniu, że nie da się nic zrobić. Zamykają się w kręgach rodzinnych i koncentrują na załatwieniu jakiejś sprawy w urzędzie „po znajomości”. Młodzi wolą wyjechać za granicę i tam zostać, nie tylko ze względu na lepsze warunki finansowe, ale także dlatego, że są inaczej traktowani jako obywatele. W tej sytuacji utrudnianie obywatelom np. organizowania referendów (inicjatywa Prezydenta Rzeczypospolitej po referendum w Warszawie) w celu odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta (ile z nich było skutecznych?) jest, moim zdaniem, niezrozumiałe.

Konieczne jest też wprowadzenie kadencyjności pełnienia urzędu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, być może przyczyniłoby się to do ożywienia, zmian i stymulowania rozwoju.

Jedną z ważniejszych spraw, które inne kraje mogą skopiować z polskiej reformy samorządowej, jest posiadanie środków finansowych, które można przeznaczać na zadania własne samorządów. W Polsce spowodowało to szybkie podniesienie poziomu życia, zaczęto bowiem realizować proste inwestycje służące mieszkańcom.

Ważna jest też demokracja lokalna, czyli wolne lokalne wybory i niezależność polityczna samorządów.

Nie widzę natomiast wzorców, które mogłyby być uważane za polskie rozwiązania na rzecz innych krajów. Po pierwsze, dlatego że tradycje kulturowe i społeczne tych krajów są bardzo różne i nasze modele mogą tam być nieadaptowalne. Po drugie, dlatego że 20 lat funkcjonowania polskich samorządów (zwróćmy uwagę na zmiany, jakie wprowadzono w połowie tego okresu), to zbyt krótki okres, by uznać, że wszystko funkcjonuje dobrze i by komuś nasz model polecać.

Piotr Szczepański

Prezes Fundacji Wspomagania Wsi





Autor wypowiedzi podczas seminarium CAL „Ewaluacja w lokalnym zarządzaniu”
Fot. Katarzyna Dopieralska, dział promocji „Decydujmy razem”, FFW

Andrzej Zybala

W Polsce mamy tendencję do przedstawiania działań publicznych w kategoriach – sukces lub porażka. To są zbyt wąskie ramy do analizy, narzucają dość uproszczone odpowiedzi. Działania publiczne są niezwykle złożone i nie należy ulegać pokusie prostych odpowiedzi.

Reforma samorządowa była kluczowym – poza polityką gospodarczą – obszarem działań, na które zdecydował się po 1990 roku rząd Tadeusza Mazowieckiego, pierwszego niekomunistycznego premiera. Została podjęta stosunkowo wcześniej, z intencją zbudowania dynamiki w procesie zmian ustrojowych i w całej transformacji. Miała na celu wzmocnienie upodmiotowienia społeczeństwa, wcześniej ciężko doświadczonego modelem odgórnego rządzenia w systemie PRL, w którym Polacy byli raczej przedmiotem działań niż właśnie podmiotem.

A zatem wydaje się, że pomysł był właściwy i podjęty we właściwym czasie. Można zapytać o dalsze wymiary tych reform: jakość etapu formułowania założeń do reformy samorządowej czy sposób i warunki jej wdrażania (mało czasu, brak warunków do rozbudowanej deliberacji itp.). Kluczowym zagadnieniem są jednak rezultaty reformy. Nie ma tu miejsca na wnikliwe analizy. Na pewno warto wskazać, że reforma podtrzymała stabilność sytuacji w kraju, a zatem nie wywołała chaosu, choćby kompetencyjnego, w strukturach rządzenia krajem, co było pewnym zagrożeniem z uwagi na znaczną skalę przedsięwzięcia. Wyłoniono przedstawicieli lokalnych społeczności, którzy podjęli rządzenie, wprawdzie z różnym skutkiem w różnych miejscach, ale ruszył proces demokratycznej edukacji zarówno społeczności lokalnych, jak i ich przedstawicieli.

Po 1990 roku samorządność stale się rozwijała. Samorządy przejmowały kolejne kompetencje i zadania, istniały spory wokół tego procesu. Rządy wywodzące się z dawnego obozu solidarnościowego miały więcej wiary w zdolność samorządów do efektywnego działania i zaspokajania potrzeb obywateli, miały skłonność do szybszego przyznawania im większego zakresu kompetencji (np. w zakresie polityki społecznej, zdrowia, edukacji itp.).

Natomiast jest wiele sfer działań publicznych, z którymi samorządy radzą sobie w sposób niezadowolający (np. polityka społeczna, przestrzenna, mieszkalna czy edukacji), pewne kompetencje przyznano im na wyrost (np. w zakresie polityki rynku pracy). W zasadzie samorządy najlepiej radzą sobie z polityką komunalną (infrastrukturą, majątkiem lokalnym).

To nie jest jednak tak, że rezultaty działań samorządów wynikają z zalet czy wad samorządowców i lokalnych władz. Samorządność realizowana jest w ramach prawnych, powstałych jako projekt władzy centralnej. Uzasadnione są głosy wskazujące, że ramy systemowe, w których działają samorządy, mają sporo wad, widoczne jest prze-regulowanie, a więc nadmiar regulacji. W konsekwencji w zakresie wielu polityk publicznych samorządowcy odczuwają, że jedyną ich rolą jest realizowanie odgórných (ustawowych) wytycznych, które niejednokrotnie formułowane są niezwykle detalicznie (np. w polityce społecznej, rynku pracy, edukacji). Druga ważna rzecz to finanse. Podział pieniędzy między władzą centralną i samorządami jest taki, że tym drugim nie wystarcza na zbyt wiele, mówiąc inaczej, rządy przekazują zadania nie dając pieniędzy (np. na realizację polityki społecznej, edukacji itp.). Najjaskrawiej widać to było podczas tworzenia powiatów, ale problem istnieje nadal. Za przykład można podać tworzenie nowych funkcji w polityce społecznej samorządów, którym nie towarzyszy wzmocnienie finansowe (np. powołanie doradców rodzinnych, uruchomienie polityki walki z przemocą rodzinną).

To wszystko w znacznym stopniu skazuje samorządy na osiąganie marnych rezultatów w określonych dziedzinach. Członkowie lokalnych społeczności często mają prawo być niezadowoleni z niektórych usług publicznych (chodzi zwłaszcza o usługi związane ze wsparciem społecznym wymagających tego środowisk). Krótko mówiąc – systemowo samorządy działają w warunkach odgórnego etatyizmu. Centralna władza dyktuje warunki działania, a przestrzeń na oddolne innowacyjne działania jest dość skąpa. Często nie ma miejsca i czasu na innowacyjność.

Dodatkowo władza centralna zamiast oddziaływać inspirowująco na samorządy (pokazując im przykłady dobrych praktyk), koncentruje się na ich kontrolowaniu. Istnieją zastępy państwowych urzędników, których jedyną rolą jest sprawdzanie samorządów pod kątem zgodności z ogólnymi ustawami. Nie badają rezultatów, ale zgodność ich działań z przepisami, których jakość i wewnętrzna spójność jest często dość słaba.

Dodatkowe problemy związane są z nadmiernym rozbudowaniem struktur samorządowych. Szczególnie rażącym przykładem jest miasto stołeczne Warszawa, gdzie widzimy setki radnych, olbrzymi galimatias struktur na poziomie miasta jako całości i dodatkowo – dzielnic. Stworzyło to świetne warunki do prowadzenia niekończących się sporów kompetencyjnych między różnymi strukturami lokalnej władzy.

Jest cała masa problemów, z którymi samorządy mogłyby sobie radzić lepiej. Jakkolwiek generalizowanie jest zawsze ryzykowne, ponieważ są różne samorządy, różnie zarządzane i osiągające różne rezultaty, to wydaje się, że mają one kłopot z tworzeniem warunków do angażowania obywateli we współdecydowanie i partnerstwo. Władze samorządowe nie poświęcają zbyt dużo uwagi analizom problemów lokalnych. Nie mają serca do profesjonalnej ewaluacji działań, które podejmują, natomiast mają tendencję do opierania się na własnym wyczuciu. Decyzje podejmują często bez odpowiednio silnego uzasadnienia merytorycznego, czasami bez dobrego wycieszenia kosztów i korzyści (np. na Mazowszu nakłady w świetlice środowiskowe, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, które musiały zostać zamknięte z braku środków). Generalnie jest to cecha naszych polityk publicznych, a wynika w znacznej mierze z braku silnej tradycji kartezjańskiej. To tradycja, która inspirowała do reagowania na wyłaniające się problemy analizą, roztrząsaniem ich źródeł,

rozważaniem konsekwencji, które mogą wystąpić, a także budowaniem racjonalnie uzasadnionych rozwiązań.

Reformy samorządowe mają swoje sukcesy (m.in. stabilność rządu, ład i estetyka w większości miejscowości, często dobra gospodarka komunalna, dobra obsługa mieszkańców w zakresie spraw urzędowych). Mimo wszystko nie sądzę, aby należało tworzyć z nich nasz produkt eksportowy. Natomiast warto upowszechnić nasze doświadczenia na różnych forach międzynarodowego dialogu i pokazywać doświadczenia związane z tworzeniem nowych instytucji, sposobów formułowania konsensusu na poziomie lokalnym, modyfikowania lokalnych interesów, dopasowywania kompetencji samorządów do potencjału ludzkiego i instytucjonalnego. Trzeba też pokazywać nasze wyzwania, z którymi radzimy sobie ze zmiennym szczęściem – w zakresie wspomnianego wcześniej zaangażowania obywateli, poziomu ich upodmiotowienia, zdolności do tworzenia partnerstw, systemowej analizy problemów, ewaluacji działań itp.

Zawsze należy być ostrożnym w chwaleeniu swoich osiągnięć. Przypomina się tu Irlandia, która przeprowadziła skutecznie wiele reform, rzeczywiście wyleczyły one kraj z wielu długoletnich dolegliwości. Od drugiej połowy lat 90. XX wieku pokazywana była jako swoisty wzorzec działań publicznych, w tym wzorzec w zakresie partnerskiego zarządzania. Tymczasem w 2008 roku kraj ten został niemal zmieciony instytucjonalnie w wyniku przebiegającego na sile tornada, jakim był kryzys finansowy. W konsekwencji Irlandia została uzależniona od zagranicznych kroplówek Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Wzrostu. A więc i my bądźmy ostrożni.

dr Andrzej Zybala

wykładowca w Collegium Civitas.

Autor zajmuje się problematyką polityk publicznych, zarządzania publicznego, partycypacji i partnerstwa lokalnego.



Jerzy Regułka (pierwszy z lewej) wyraźnie określił rolę dialogu w procesie lokalnego rozwoju
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy

Debata w ramach Forum Debaty Publicznej: Dialog na rzecz lokalnego rozwoju

Jerzy Regułka, Doradca Społeczny Prezydenta RP

Co to jest dialog? Jaki powinien być i czemu ma służyć? Jak należy go organizować i kto jest odpowiedzialny za jego organizację? Istotą dialogu jest wymiana informacji i poglądów, poszukiwanie tego, co łączy ludzi w realizacji wspólnych zadań, wspólnymi siłami dla osiągnięcia wspólnych celów, a więc poszukiwanie tego, co wspólne oraz tworzenie przez to podstaw i warunków do działania. Nie wystarczy więc stwierdzić, że dialog jest potrzebny, ale trzeba też wiedzieć, jakie są jego formy, a także przekonać wszystkie zainteresowane instytucje, wszystkich ludzi do tego, że dialog jest potrzebny i że przynosi korzyści wszystkim zainteresowanym stronom, jakkolwiek czasami wymaga trochę wysiłku. Odnoszę wrażenie, że w wielu przypadkach, rozmawiając i analizując różne przykłady, widzimy, że ludzie boją się dialogu, boją się artykułować swoje cele, zadania i nie chcą przyjmować do wiadomości tego oczywistego faktu, że inni mogą mieć cele troszeczkę inne, a więc trzeba poszukiwać kompromisu. Zresztą w Polsce słowo „kompromis” ma znaczenie raczej pejoratywne.

Idea dialogu łączy się z problemem konsultacji społecznych, które trzeba wprowadzić, określić – w nawiązaniu do ustrojowej odpowiedzialności władz i różnych instytucji – czemu one służą, komu służą i w jaki sposób należy je organizować. Powinien powstać dokument, roboczo nazwany kanonem konsultacji lokalnych, który by określał pewne zasady

i do którego można by się odnosić, oceniając poszczególne inicjatywy czy tworząc regulacje prawne, ponieważ w Polsce w tej chwili jest co najmniej dwadzieścia ustaw, które mówią o konsultacjach, przy czym każda z nich trochę inaczej. Jednocześnie różne dyskusje wykazały, że konsultacje to nie jedyna forma dialogu społecznego. Są referenda, są różne formy deliberatywne, istnieje duża różnorodność form, a zatem chociaż konsultacje stanowią bardzo istotny element, to nie jedyny i stąd zamiar rozszerzenia koncepcji konsultacji i budowania kanonu dialogu lokalnego. Dialog musi obejmować szersze obszary, dlatego do naszego dzisiejszego programu włączyliśmy głos organizacji gospodarczych, bo przecież interes gospodarczy stanowi istotny element interesu lokalnego i interesu poszczególnych ludzi, którzy muszą pracować i zarabiać, by polepszać warunki swojego życia.

Jak przekonać wszystkich zainteresowanych, że właściwy dialog jest warunkiem wspólnego sukcesu, że warto współpracować i wspólnie dyskutować nawet nad kontrowersyjnymi problemami, by przełamać barierę mentalną? Jakie mogą być formy wielostronnego dialogu? Jak wykorzystać w nim nowoczesne techniki, na przykład Internet? Jak dotrzeć do opinii milczącej większości – ogromna większość mieszkańców jest bierna, oczekuje zaspokojenia potrzeb i nie jest chętna do włączania się w podejmowanie decyzji. Jak więc dotrzeć do większości tych ludzi, tak aby wyeliminować niebezpieczeństwo, że dobrze zorganizowane mniejszości będą narzucać innym swoje poglądy?

Krzysztof Oblój, Doradca Społeczny Prezydenta RP

Organizacja gospodarcza z definicji ma jasny cel, przynajmniej w tym konkretnym momencie. Najczęściej jest to bardzo niewielka liczba celów i im podporządkowuje się logikę zarządzania. Największym błędem, który popełniają zarządy i za który ponoszą odpowiedzialność, jest łamanie zasady koncentracji. Samorząd nie ma takiego jednoznacznego celu, a jego ewentualny wybór jest znacznie bardziej konfliktowy i polityczny, niż bywa to w przypadku organizacji gospodarczych. Druga sprawa: firma ma swoją podstawową działalność – na przykład Orlen przerabia ropę, PZU tworzy i sprzedaje ubezpieczenia. Stosunkowo rzadko zdarzają się firmy – obojętnie, jak duże – które zajmują się bardzo wieloma dziedzinami, ale nawet one są pod względem swojej złożoności znacznie bardziej proste niż samorząd, mający, nawet na poziomie gminy i powiatu, chyba około czterestu czy piętnastu statutowych zadań, które musi wykonywać, przy czym tej różnorodności właściwie nie można fizycznie ograniczyć. Trzecia sprawa: państwo i samorząd są systemami demokratycznymi i rekursywnymi, to znaczy, że obywatele są i rządzonymi, i rządzącymi, podczas gdy firma jest z definicji systemem autokratycznym i hierarchicznym. Dlatego, o ile naturalnym „punktem siodłowym” działalności samorządowej jest kompromis w najlepszym tego słowa znaczeniu, o tyle naturalnym „punktem siodłowym” w przypadku korporacji jest zintegrowana strategia, która obowiązuje wszystkich, to znaczy zarząd, pracowników i akcjonariuszy. Jeżeli akcjonariuszom ta strategia się nie podoba, mają dwa wyjścia: albo zmieniać zarząd, albo dokonywać wyboru, jakiego dokonują znacznie częściej, mianowicie mogą wyjść z organizacji, a jest to znacznie prostsze niż wyjście z lokalnej społeczności.

Powstaje pytanie: czy w sytuacji tak fundamentalnych różnic istnieją w ogóle możliwości transferu naszej wiedzy i doświadczeń ze świata korporacji do czegoś, co się nazywa zarządzaniem publicznym i zarządzaniem samorządowym? Odpowiedź może być pozytywna.

Po pierwsze – i to jest fundamentalna możliwość – taką sprawą jest uczenie się hierarchii celów i tego, że pomiędzy tymi celami występuje *trade-off*. W języku polskim można by to określić zwrotem „coś za coś”, ale to chodzi o coś więcej, o to że niczego nie można mieć za darmo, każdy wybór oznacza także pewne zaniechanie. Określenie *trade-offs* to podstawowa zasada, do której dąży dobry zarząd korporacji, określając, które cele są ważniejsze, a które mniej ważne. Bardzo często *trade-offs* są elementem, który negocjuje się z otoczeniem, z akcjonariuszami, a także, do pewnego stopnia, z pracownikami. Taka umiejętność minimalizacji ilości celów ważnych w danym okresie jest, moim zdaniem, kluczowa. Kiedyś brałem udział w opracowywaniu strategii miasta i po usłyszeniu, że ma ono piętnaście głównych celów, trzydzieści głównych priorytetów i sto pięćdziesiąt głównych programów realizacyjnych, jedyne, co byłem w stanie powiedzieć, a co, moim zdaniem jest prawdą, że takiej strategii nikt nigdzie nie jest w stanie zrealizować, to jest po prostu niemożliwe. Korporacje nauczyły się samoograniczać oraz widzieć cele i ograniczenia, jest to element w negocjacjach.

Po drugie, korporacje nauczyły się, że istnieją KPI, czyli *key performance indicators*, wskaźniki realizacji celu, i one są dla nas, w naszym świecie, kluczowe. Chodzi o to, jak mierzyć osiągnięcie celów. Chciałbym Państwu powiedzieć, że to jest obszar negocjacji i dyskusji, dlatego że można

Krzysztof Oblój (pierwszy z prawej) podczas swojej wypowiedzi w Pałacu Prezydenckim
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy





Zebrani na Forum Debaty Publicznej chętnie brali udział w dyskusji
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy

satysfakcję klientów mierzyć na osiem sposobów, przy czym wybór sposobu będzie decydował o tym, co firma zrobi. To nie jest tak, że cel istnieje autotelicznie, on istnieje tylko poprzez sposób pomiaru. W świecie korporacji mówimy, że to, czego nie mierzymy, nie istnieje – choć oczywiście jest to tylko pewna metafora. Chodzi o to, że jeśli sobie założę, że chcę, przykładowo, skrócić przeciętny czas sądowego sporu gospodarczego z 830 dni do 100 dni, to jest to mój KPI. Poddaję się ocenie lokalnej społeczności, która stwierdza, do jakiego stopnia jestem efektywny. W świecie politycznym jest z tym problem, bo optymalnie byłoby mieć takie wskaźniki pomiaru celu, które byłyby wymienne i pozwalałyby sprawdzić, czy jesteś efektywny, czy nie. Z kolei w świecie gospodarczym staramy się to wyeliminować i, tak jak mówię, to jest kolejny element w negocjacjach z akcjonariuszami.

Po trzecie, nowoczesne zarządzanie jest zorientowane projektowo i procesowo, to znaczy, że z jednej strony firma jest hierarchią, ale z drugiej strony, strategia i zarządzanie są po prostu zbiorem projektów, w których realizacji uczestniczą pracownicy, a firma stanowi rodzaj opakowania tych projektów. To, co jest dla mnie ewidentną sprawą, którą można przenosić w świat samorządu i co podlega oczywiście konsultacjom, dotyczy tego, które z tych projektów są priorytetowe, które są procesami uznawanymi przez nas za kluczowe. To jest coś, czego myśmy się w korporacjach nauczyli w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Typowym modelem zarządzania w każdej korporacji było to, co się często dzieje w świecie publicznym, to znaczy każdy miał swój silos i pilnował swoich celów i budżetów. W nowoczesnej korporacji nauczyliśmy się to przełamywać dzięki zarządzaniu zorientowanemu na procesy

i to odbywa się po prostu w drodze decyzji. Ktoś, kto się z tym nie zgadza, jest pouczany, że jego system motywacyjny będzie zależał od modelu współpracy, a nie tylko od osiągnięcia własnych celów.

Po czwarte, w świecie korporacji bardzo często jest tak, że nie wiemy, co zrobić – bo na szczycie korporacji ludzie są bardzo samotni i bardzo często absolutnie bezradni – ale wiemy, w jaki sposób sobie radzić z niepewnością. Ten sposób nazywa się eksperyment. Większość rzeczy, które robi korporacja, to są innowacje i eksperymenty, z których większość kończy się niepowodzeniem. Nikt z tego powodu nie wyrzuca ludzi, dlatego że wszyscy mamy świadomość, że większość tych przedsięwzięć skończy się niepowodzeniem, ale też bez nich nie powstaje nic nowego, nie ma różnorodności. Obojętne, czy rzecz dotyczy nowych sposobów negocjacji, nowego sposobu działania gminy czy projektów – generalnie w świecie korporacji wszystko jest traktowane jako hipoteza robocza, jako eksperyment. I firmy nauczyły się dobrze robić jedno: eliminować projekty, które się nie udały. Obojętne, czy była na dany projekt zgoda, czy nie, czy wszyscy się za nim opowiedzieli – jeżeli jakiś projekt okazuje się nieudany, to po prostu optymalnym wariantem działania jest zlikwidować jego budżet i przesunąć ludzi do czegoś innego. To jest jedna z nielicznych spraw, które w dobrze zarządzanych firmach w ogóle nie podlegają konsultacjom.

I ostatnia sprawa, konsultacje mają swoje miejsce i czas w świecie korporacyjnym, nawet konsultacje z pracownikami. Mają one pewną bardzo szczególną cechę, którą, moim zdaniem, mają już też konsultacje w świecie samorządów – swoją bardzo określoną agendę i mechanizm



Jan Jakub Wygnański (pierwszy z prawej) podczas Forum Debaty Publicznej
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy

postępowania, to znaczy dobre praktyki. Najbardziej podstawowy sposób prowadzenia konsultacji z pracownikami, tak zwany *workout* wymyślony w Stanach Zjednoczonych, jest wzorowany na zebraniach samorządowych, na zebraniach miejskich, w ramach których ludzie zbierali się na rynku, był moderator, była ustalona agenda i była przestrzegana jedna zasada, o której chciałbym powiedzieć na koniec, mianowicie kiedy się przedstawia rzecz do konsultacji, to przedstawia się ją zawsze w postaci alternatywny: do wyboru jest A i B. Jeżeli jest tylko A, to *de facto* niczego się nie konsultuje.

Jan Jakub Wygnański, Prezes Zarządu Fundacji „Pracownia Badań i Innowacji Społecznych «Stocznia»”

Partycypacja jest procesem, który można lubić lub nie lubić, można się na niego obrażać, ale istnieje domniemanie na temat jego nieuchronności i tego, że obecnie w ogóle zmienia się jego model. Polega on to przesunięciach istotnych akcentów: od rządu do rządzenia, od samorządu do samorządności, od rządzenia poprzez hierarchię do rządzenia poprzez sieci, od przekonania, że władza jest onnipotentna, co często kończy się impotencją, do tego, że władza musi raczej mobilizować tych, na rzecz których działa, i że od pojęcia władzy ważniejsze jest pojęcie władztwa, czyli sprawczości. Podstawowe zagadnienie to rola obywateli – to już nie są tylko świadczeniobiorcy i konsumenci, to są obywatele wyposażeni zarówno w prawa, jak i obowiązki.

Wreszcie pojawia się istotne zagadnienie, a mianowicie – o jakim modelu demokracji w ogóle mówimy. Mamy w Polsce niezłe przyswojony model demokracji przedstawicielskiej i mniej więcej go rozumiemy. Rozumiemy też na czym polega model demokracji bezpośredniej. Obecnie

pojawia się jednak się trzeci model – model demokracji deliberatywnej (w odróżnieniu od tzw. agregatywnej, gdzie zlicza się głosy). Jego istotą jest to, że to w trakcie debaty (deliberacji) i poprzez wymianę argumentów ustala się obszar wspólnych wyborów, których celem jest zdefiniowanie na czym w konkretnej sytuacji polega dobro publiczne. Podkreślić trzeba, że chodzi o autentyczny dialog, a nie sekwencję monologów. Jego istotą – w tej samej proporcji co mówienie jest – słuchanie.

Sama partycypacja nie jest tylko kolejną modą – jest potrzebna też dlatego, że, obiektywnie rzecz biorąc, coraz częściej mamy do czynienia z problemem demokratycznego deficytu polegającego na niskiej frekwencji wyborczej, zaś istniejący system powoduje, że obecnie mandat pochodzący z wyborów nie jest już tak mocny. Jest też coraz mniej zasobów, trzeba dokonywać coraz trudniejszych wyborów dotyczących ich alokacji. Musimy jako zbiorowość dokonywać trudnych wyborów i dzielić się odpowiedzialnością (kluczem do jej przyjmowania jest współdecydowanie). Dotychczasowy model reprezentacji interesów, ten, który znamy, oparty na komisji trójstronnej, na różnego rodzaju komitetach itd., na pewno jest ważny, ale jednocześnie głęboko niewystarczający, bo pojawili się nowi aktorzy, indywidualne osoby, ruchy społeczne, media, organizacje pozarządowe – wszyscy chcą mieć prawo wypowiedziania się.

Uczestniczymy w procesie, z którym nie należy walczyć, raczej trzeba być jego awangardą, rozumieć go i w nim uczestniczyć. Oczywiście jest mnóstwo zastrzeżeń, które temu towarzyszą. Przede wszystkim nowe modele nie mogą unieważniać demokracji przedstawicielskiej. Promując partycypację obywatelską, trzeba brać pod uwagę i kanalizować oczekiwania odnośnie tego, co może przynieść i jakie jej warianty stosować w określonych sytuacjach.

Techniki i reguły są tu bardzo ważne – partycypacja bez reguł może się okazać gorsza niż zaniechanie partycypacji w ogóle (szczególnie wtedy jeśli skutkować będzie swobodnym przechwyceniem przez grupy interesu „przebrane za interes publiczny” i sugerujące że mają monopol na jego wyrażanie).

Jest też problem pewnej tradycyjnej, szczególnie w Polsce, „wetokracji”, to znaczy mobilizacji wokół tego, czego nie należy robić czy też nie chcemy, żeby było zrobione. Trzeba mieć nadzieję, że z czasem dopracujemy się reguł, „skryptów” kooperacji na rzecz wspólnych, pozytywnych przedsięwzięć.

A co do doświadczeń dotyczących kodeksu konsultacji, to jest proces, który nabrał przyśpieszenia – z tym, że nie musi to być dobra analogia – po czymś, co określiłbym jako awanturę o ACTA. Rząd w pewnym momencie zorientował się, że tak, jak jest, dalej nie może być, ponadto, że wiele ówczesnych protestów wynikało po prostu z tego, iż ludzie nie czuli się, jeśli mogą tak powiedzieć, odpowiednio poinformowani czy wysłuchani. I na bazie tego, zresztą na prośbę czy na zaproszenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, powstała grupa około dwudziestu osób z różnych środowisk – pozarządowych, biznesowych, rządowych – która próbowała wypracować coś, co nazywamy kodeksem konsultacji. On już istnieje i jako propozycja inkorporowany został do tzw. kanonu konsultacji. To bardzo dobry kierunek, bo może uchroni nas przez „wojnami religijnymi” o to, które zasady są ważniejsze czy lepsze. Jest nadzieja, że podstawowa aksjologia będzie wspólna. Każda z zasad – dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność

i poszanowanie interesu ogólnego – to jest pewne wspólne *credo*. Jest także jasne, że poszczególne środowiska władzy, w tym środowiska samorządowe, mogą różnie to postrzeżać i mieć różne praktyki – inaczej to może wyglądać w samorządzie, inaczej w parlamencie i inaczej w różnych instytucjach – ale kanon powinien być spójny.

Pozostaje kwestia wdrażania, bo takie dokumenty jak ów kodeks łatwo się uchwała. Jeśli chodzi o scenariusz rządowy, to w tej chwili kodeks został włączony jako fragment programu o nazwie „Lepsze regulacje”, przy czym jest w tym takie podejście nie inwazyjne, lecz perswazyjne. Obecnie poszczególne resorty przyjmują ten kodeks woluntarystycznie. Pierwszym, który to zrobił, jest Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, a w kolejce, mamy nadzieję, są już następne. Przyjęliśmy więc taką indukcyjną ścieżkę wdrażania tego kanonu. Nie muszę Państwu mówić, bo pewnie wiedzą to Państwo, że obecnie jest bardzo dużo inicjatyw politycznych, różnych resortów, różnych środowisk, które zmierzają do tego, żeby całą rzecz jakoś uregulować, także od strony ustawowej.

Ponadto, gdy taki kodeks czy kanon powstaje, pojawia się zasadnicze pytanie do nas wszystkich: jak będzie on upowszechniany, innymi słowy – jak uczy się władza? Trzeba będzie w tym przypadku inteligentnie powiązać ze sobą różne elementy – i perswazji, i pokazywania liderów, i karcenia maruderów – oraz dobrze wyważyć, odróżnić to, co ma charakter woluntarystyczny od tego, co ma charakter konieczny. Ja sam bym chciał, żeby ta interwencja ustawowa nie była potrzebna, ale za długo żyję, żeby wierzyć, że bez niej się obejdzie. Dlatego mam w tej sprawie apel do samorządców, bo różne osoby uczestniczyły w dyskusjach

Henryk Wujec zawsze uważnie słucha innych rozmówców
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy





Zaproszeni goście: przedstawiciele władzy, samorządowcy, animatorzy regionalni oraz ludzie nauki
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy

na temat dwóch już projektów ustawy. Chcielibyśmy, i bardzo o to apeluję, aby nie było zderzenia z czymś, co delikatnie określiłbym jako ambiwalentny stosunek samorządu do czegoś, co, moim zdaniem, stawowi istotę samorządności. Cytat, który zapamiętam, pochodzący z opinii środowisk samorządowych na temat poprzedniej wersji ustawy brzmiał: „Dość komunitariańskich utopii”. A ja, przeciwnie, witam w świecie komunitariańskich utopii. Powinniśmy naprawdę coś zrobić i całe środowisko pozarządowe czeka na to, że samorząd będzie jednak mówił – choć ma mnóstwo pretekstów, by tego nie robić – jednym głosem o tym, że to jest potrzebne, jeśli nie w ramach wolnego wyboru, to w związku z tym, o czym tu mówię i od czego zacząłem, czyli, że wydaje mi się to dość nieuchronne, ale na koniec też użyteczne dla nas wszystkich.

Grzegorz Makowski, dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo, Fundacji im. Stefana Batorego (autor przygotowanego na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych „kanonu konsultacji” dla samorządów)

Idea stworzenia kanonu konsultacji jest potrzebna, dlatego że brakuje nam narzędzi edukacyjnych. Jeśli taki kanon powstanie – bo to, co tutaj prezentuję, to jest zaledwie skromna propozycja do dalszej dyskusji dla samorządowców, dla organizacji pozarządowych, dla mieszkańców wspólnot samorządowych – to powinien on być używany jako narzędzie edukacji publicznej dotyczące nas wszystkich w kwestii tego, w jaki sposób być bardziej aktywnym w sferze publicznej, w jaki sposób włączać się w rządzenie. Podkreślę tu tylko dwie sprawy. Rzeczywiście mamy problem z deficytem demokracji, demokracji przedstawicielskiej. Na ten deficyt można odpowiedzieć tylko w jeden sposób, to znaczy proponując więcej demokracji, a jest nią demokracja bezpośrednia, zaś jedną z technik jej

uprawiania są konsultacje. To prosta metoda włączania obywateli w sprawowanie władzy, chociaż nie rozwiązuje wszystkich problemów.

I druga sprawa, związana z tym, że konsultacje mogą być narzędziem zarządzania. To nie jest tylko kwestia zaspołkożenia naszych obywatelskich ciągów, ale także instrument, który, jeśli tylko jest umiejętnie wykorzystany, może być używany do zarządzania, dlatego że może po prostu poprawić jakość decyzji, którą podejmuje się w jednostce samorządowej. Chodzi więc o to, żeby na konsultacje społeczne patrzeć nie tylko w sposób ideologiczny, ale też w sposób techniczny – jak na pewną technologię zarządzania w samorządzie.

Kodeks konsultacji, który został opracowany w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, jest dokumentem, który konsumuje najważniejsze kwestie i tak naprawdę jest w dużym stopniu uniwersalny. Co prawda funkcjonuje teraz na poziomie administracji centralnej, ale z powodzeniem może stać się inspiracją do wypracowania jakiejś mutacji lokalnej. Pewne sprawy trzeba by w takiej lokalnej wersji uwypuklić, ale duża część tego, co jest już w tym kodeksie zapisane, po prostu funkcjonuje wszędzie tak samo – w ministerstwie, w urzędzie marszałkowskim, w starostwie powiatowym, w mieście albo gminie. Większość tych rozwiązań jest po prostu do przeszczepienia. Może powinny być one podane innym językiem, w prostszy sposób, bardziej przystępnie, ale i tak są to pewne uniwersalia.

Na poziomie lokalnym i mieszkańcy, i przedstawiciele władz nie do końca uświadamiają sobie – co jest swego rodzaju paradoksem – że tam też obowiązuje zasada bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy, to znaczy, że mieszkańcy mogą się w to bezpośrednio włączać. Co więcej,

zdarzają się wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, które mówią, że ustawodawca wybrał świadomie inny model na poziomie samorządowym, że tam obowiązuje wyłącznie demokracja przedstawicielska. Akurat nie chodzi tu o możliwość konsultacji, lecz uchwalania zmian w statutach, które pozwalają mieszkańcom na przedstawianie własnych projektów uchwał. To znaczy, że kwestia tego udziału bezpośredniego nie jest do końca zakorzeniona w naszej świadomości – urzędników, sędziów, samych obywateli. Stąd, jeżeli ten kanon powstanie, powinno zostać w nim wyraźnie powiedziane, że na poziomie samorządu też istnieje możliwość bezpośredniego włączania się w sprawowanie władzy przez mieszkańców, bo to wynika z konstytucji.

Kolejna sprawa, która też ciągle się nie utrzymała, chociaż to niejako abecadło – samorząd to nie „my” i „oni”, to znaczy rządzący i rządzeni, ale wspólnota – i tak to jest zapisane literalnie w konstytucji, w ustawach samorządowych zresztą też. Może po prostu trzeba to mocniej i częściej powtarzać, żeby uświadomić jednej i drugiej stronie, że dialog jest koniecznością, a konsultacje są do niego dobrą drogą. To, co jest, moim zdaniem, ważne, szczególnie na poziomie lokalnym, to ciągle uświadomienie mieszkańcom, przede wszystkim im, że konsultacje to nie metoda na zastępowanie, wyręczanie samorządów. Władze samorządowe mają wolny mandat, pochodzą z demokratycznego wyboru i mają własną odpowiedzialność, którą mogą się podzielić do pewnego stopnia poprzez konsultacje z mieszkańcami, ale konsultacje nie są narzędziem, które służy wyręczaniu samorządu w jego obowiązkach i w sprawowaniu władzy.

Jakie są cele konsultacji? Przede wszystkim chodzi tu o podejmowanie lepszych decyzji. Poza tym konsultacje to forma komunikacji z mieszkańcami, zaangażowania ich, to jest też taki wentyl bezpieczeństwa, którego można użyć, żeby załagodzić konflikty.

Jaki jest zakres konsultacji? Oczywiście potencjalnie może to być wszystko. Są pewne wymogi, co do tego, gdzie konsultacje muszą być zorganizowane. I samorząd, i mieszkańcy powinni się nauczyć tego, jak i gdzie identyfikować potrzebę ich przeprowadzenia konsultacji, bo oczywiście nie można wszystkiego konsultować, ale trzeba chyba wybierać takie kwestie, które są na przykład kontrowersyjne, niepopularne, ale ważne dla rozwoju wspólnoty.

Sprawa adresatów. Była tu już o tym mowa wcześniej. Nie można zapominać o tym, chociaż to może zabrzmieć abstrakcyjnie, że adresatami konsultacji jest ogół mieszkańców. W praktyce w konsultacjach biorą udział tylko ci najbardziej zainteresowani i tylko ich interesy są zaspokajane. Jeżeli więc miałby powstać kanon konsultacji, to on powinien podkreślić tę sprawę i powinien nauczyć nas, żebyśmy tak organizowali ten proces, by ci milczący mogli też w nim uczestniczyć, by zostali przynajmniej do tego zachęceni.

Mamy już bardzo dużo materiałów na temat tego, jak przygotować konsultacje, jak je przeprowadzać, organizować. Warto zebrać w jednym miejscu całą wiedzę, która już w tej chwili jest dostępna, na ten temat. W każdym

Forum Debaty Publicznej – miejsce na nowe rozwiązania dla samorządów
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy





Andrzej Porawski (pierwszy z lewej) mówił o Europejskiej Deklaracji Praw Miejskich
Fot. Marcel Samecki, Fundacja Fundusz Współpracy

razie na pewno powinny to być konsultacje, które, są zorganizowane w taki sposób, by zapewnić realizację zasad dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności. Tych zasad wspomniany przeze mnie kodeks wymienia więcej, ale wydaje mi się, że tu są te cztery kluczowe zasady. Choć może dodałbym do tego jeszcze poszanowanie interesu wspólnego, właśnie po to, żeby nie skupiać się na tych najważniejszych i najbardziej aktywnych interesariuszach, ale próbować bardziej angażować ogół.

Jeżeli kodeks powstanie i jeżeli ma on mieć rolę edukacyjną, to najważniejszymi, moim zdaniem, ośrodkami, które powinny tego kodeksu używać i które powinny go propagować, są samorządy i organizacje samorządowe, takie jak na przykład Związek Miast Polskich. One powinny wziąć ten materiał i przełożyć go na język, który będzie uczył samorządowców i mieszkańców lepszemu dialogu.

Andrzej Porawski, Dyrektor Biura Związku Miast Polskich, Sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Kanon czy kodeks będzie wtedy wiążący dla zainteresowanych, kiedy zostanie przez nich przyjęty, a powinien być przyjęty wspólnie przez środowisko organizacji pozarządowych i samorządowe. Warto tu przypomnieć pewne nieudane podejście, mniej więcej sprzed dziesięciu lat, do kodeksu dobrej administracji samorządowej i dobrego radnego. Dokument został nawet przyjęty na wniosek premiera przez Radę Ministrów, tyle że dzisiaj nikt z Państwa nie pamięta o tym, że taki dokument istniał. Umarł, ponieważ nie został przyjęty przez tych, którzy powinni go przyjąć. Dokumentem, który bardzo nam się podoba i byłby do wykorzystania jako wzorzec, jest Europejska Deklaracja Praw Miejskich. Tam jest napisane, do czego

mieszkańcin ma prawo. Potem jest trzydzieści sześć stron rozwinięcia dwudziestu kilku punktów, w przełożeniu na język praktyczny, a więc nie na dalsze teorie, uzasadnienia itd., tylko na to, jak te zasady należy tłumaczyć na język codziennego ich użytkowania w praktyce.

Sławomir Kopacz, wójt Gminy Bieliny

Wspólnotę samorządową tworzą jej mieszkańcy, ale niestety w społecznościach lokalnych funkcjonuje jeszcze taka mentalność, że z jednej strony jesteśmy my, mieszkańcy, a z drugiej strony jest gmina, którą reprezentuje wójt, burmistrz, prezydent. Na pewno wszelkiego rodzaju działania, które zmieniają tę mentalność albo przyczynią się do jej zmiany, mają sens, mają rację bytu i należy je podejmować.

Jednym z takich działań mogą być właśnie konsultacje społeczne. O wiele łatwiej jest zrealizować różnego rodzaju przedsięwzięcia, funkcjonować organom samorządu terytorialnego i realizować projekty, również projekty unijne, jeśli mieszkańcy są do tych projektów przekonani i jeśli lokalne społeczności utożsamiają się z nimi. Wtedy o wiele łatwiej takie zadania realizować. W tym kontekście proces konsultacji lokalnych może być bardzo pomocny, bo rzeczywiście przybliży on przedsięwzięcia, które organy samorządowe czy gmina ma realizować – przybliży je mieszkańcom, wspólnotie lokalnej, której to przedsięwzięcie dotyczy.

Samorząd gminny z mocy ustawy jest zobowiązany do upowszechniania idei samorządności wśród mieszkańców. Lokalne organy władzy powinny działać w taki sposób, aby wzmocnić przekonanie mieszkańców, że żyją w pewnej wspólnotie, za którą ponoszą odpowiedzialność, a włączenie ich w podejmowanie decyzji jest jedną z metod budowania tego przekonania – to nie podlega dyskusji

i ja oczywiście, reprezentując stronę samorządową, mogę się tylko pod tym podpisać.

Anna Tomulewicz, Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia Pomocy Rodzinie „Droga”

Czytając przedstawiony kanon konsultacji czy kodeks konsultacji, patrzę na sprawę z kilku perspektyw: organizacji pozarządowej, wspomnianych osób w gminach i z perspektywy samorządów. Jeżeli chodzi o plusy tego kanonu, to dla mnie na pewno jest to standaryzacja, czyli rekomendacje, które mogą nakreślić kierunek działania w samorządach, wskazać, w jakich obszarach mamy działać. Po drugie, stałość, czyli stały element, który będzie wiążący dla samorządu, dla organizacji, który będzie też upowszechniony. Po trzecie, to osoba odpowiedzialna wymieniona w tym kanonie.

I kilka zagrożeń. Pierwsze zagrożenie, to tworzenie kolejnego obowiązku dla samorządowców. Powstaje pytanie, na ile samorządy są do tego mentalnie przygotowane, tak żeby nie minimalizowano w nich tych zmian, czyli nie wdrażano tam tylko kawałka, tylko tego, co zostanie im zlecone, tyle, ile zostanie przekazane. Po drugie – to jest sprawa osoby odpowiedzialnej za konsultacje – czy to będzie pracownik samorządowy, czy jakaś osoba inna, lider, animator, edukator, bo ról ta osoba będzie miała bardzo dużo: będzie musiała i prowadzić konsultacje, i je organizować, i zważnione strony godzić...

Edward Szywała, Prezes Honorowy Stowarzyszenia Przedsiębiorców i Kupców Świdnickich

Miasto Świdnica jest dla mnie miastem wyjątkowym – tak jak każdy z Państwa powie, że miejsce, w którym żyje, też jest wyjątkowe. Ale akurat to miasto jest inicjatorem

powstania Kongresu Regionów, który odbywa się tam od czterech lat. Spotykają się wówczas samorządowcy z całej Polski, dyskutujemy, czyli widać, że miasto jest otwarte. W Świdnicy ma miejsce wiele inicjatyw i powiem szczerze, że rzeczywiście tam cały czas realizowany jest ten element konsultacji na linii: władza miejska – samorząd – mieszkańcy. Odbywa się to na różnych szczeblach, w różnych sprawach, również wtedy, kiedy buduje się drogę czy podejmuje się decyzję, czy powinna powstać spalarnia, czy nie, ale również przeprowadza się konsultacje na przykład w sprawach gospodarczych.

Mam jeszcze jedną uwagę na temat przygotowywanego kanonu. Jest tam punkt dotyczący przeprowadzenia referendum i powiem szczerze, że trochę przeraził mnie zapis o referendum opiniującym. Dla mnie słowo „referendum” oznacza, że chodzi o jakąś formę konsultacji, wyjątkowo kosztowną, z określonym progmem wyborczym. I jeszcze jedno: chodzi o referendum opiniujące, czyli nie daje ono podstawy do podjęcia jakichkolwiek decyzji, bo ono jest tylko opiniujące, a więc samorząd może podjąć decyzję albo taką, albo inną. Generalnie wiem, że w praktyce odbywają się tylko referenda odwoławcze i że w wielu przypadkach one się nie udają ze względu na słabą frekwencję, na brak zaangażowania mieszkańców. Dlatego taka forma konsultacji jak referendum oczywiście powinna być stosowana w sprawach najistotniejszych, ale jeżeli już przeprowadzamy referendum i określamy progi, to wynik powinien być wiążący. To tak jak z wyborami, kiedy kogoś po prostu wybieramy albo z referendum odwoławczym – ktoś zostaje odwołany, jeżeli spełnione zostały wszystkie wymogi.

Wyboru wypowiedzi dokonał i opracował

prof. Stanisław Mocek

sociolog, politolog Collegium Civitas i Instytutu Studiów Politycznych PAN

Licznikpartycypacji.pl Dowiedz się, jak Twój samorząd podejmuje decyzje – w imieniu mieszkańców czy z mieszkańcami?

Jaki jest zakres uczestnictwa mieszkańców konkretnej gminy, miasta lub dzielnicy w zarządzaniu sprawami publicznymi? Jaki jest poziom otwartości władz na współpracę z nimi? Jak wygląda komunikacja władz lokalnych z mieszkańcami? Jaka jest rola i znaczenie organizacji pozarządowych? Od dziś odpowiedzi na te pytania może uzyskać każdy.

Diagnoza stanu partycypacji w Polsce, opracowana w ramach „Decydujmy razem”, stała się podstawą do zbudowania interaktywnego narzędzia, pozwalającego na dokonanie samodzielnej oceny współpracy władz lokalnych z mieszkańcami na danym terenie: www.licznikpartycypacji.pl

Aby uzyskać wynik należy odpowiedzieć na wszystkie pytania zawarte w kwestionariuszu. Do faktów, o które pytamy, mogą dotrzeć zarówno przedstawiciele jednostek samorządowych, jak i zainteresowani mieszkańcy. Licznik, wykorzystywany co roku, będzie przydatny nie tylko do oceny bieżącego poziomu partycypacji, ale także do jej monitorowania. Dzięki niemu będzie można dostrzec zachodzące zmiany we współpracy władz lokalnych z mieszkańcami przy podejmowaniu decyzji publicznych.

Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce

Jak funkcjonuje partycypacja? Co wpływa na wysokie lub znikome uczestnictwo mieszkańców w procesach uchwałodawczych? Co powoduje, że władze są gotowe do uznania roli mieszkańców i organizacji pozarządowych jako współrządzających? Jakie czynniki wpływają na stan i jakość komunikacji społecznej w gminie? Najnowsza publikacja Instytutu Spraw Publicznych, opracowana w ramach „Decydujmy razem”, prezentuje wyniki przeprowadzonego badania. „Przepis na uczestnictwo...”. Składa się z czterech części: Część I „Udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych” poświęcona jest, jak wskazuje jej tytuł, uczestnictwu mieszkańców w podejmowaniu decyzji istotnych dla funkcjonowania społeczności lokalnej. Na część II „Komunikacja społeczna w gminach” składają się artykuły o gminach, w których kanały komunikacji społecznej są najlepiej rozwinięte oraz opis gminy o bardzo niskiej infrastrukturze komunikacji społecznej. Część III, „Aktywność obywatelska mieszkańców” zawiera artykuły prezentujące gminy, w których zdiagnozowano wysoki poziom obywatelskiej aktywności mieszkańców oraz takie, w których, na podstawie wyników badań, stwierdzono znikomą tego typu aktywność. Tę część kończy refleksja dotycząca uwarunkowań aktywności obywatelskiej. Część IV publikacji prezentuje gminy, w których władze lokalne powierzają organizacjom pozarządowym znaczną rolę w tworzeniu i realizacji polityki publicznych. Opisywany jest też przypadek gminy, w której organizacje pozarządowe są, jak się wydaje, niedostrzegane. Rozdział podsumowuje syntetyczne zestawienie czynników wpływających na sposób traktowania organizacji pozarządowych przez władze lokalne.

Publikacja dostępna są w wersji elektronicznej, do pobrania z portalu www.decdujemyrazem.pl. Ponadto, kontaktując się z Fundacją „Fundusz Współpracy” (kontakt@decdujemyrazem.pl) można otrzymać bezpłatną wersję papierową.



Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych

Powołanie Centrum jest wynikiem partnerskiej współpracy Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych jest ośrodkiem naukowo-edukacyjnym i ekspercko-analitycznym, tworzącym idee i innowacyjne rozwiązania problemów w zakresie polityk publicznych, dotyczących szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych. Swoją misję Centrum realizuje poprzez partnerską współpracę środowiska naukowego i praktyków życia społecznego opierając się o stałe badanie, analizy, przedsięwzięcia edukacyjne i kontakt ze społecznościami lokalnymi na terenie Polski i Europy.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych ma na celu:

- pogłębianie wiedzy o zjawiskach życia obywatelskiego, społecznego i kulturowego poprzez prowadzenie studiów nad warunkami integracji i rozwoju społeczności lokalnych, przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej,
- prowadzenie interdyscyplinarnych badań, dotyczących problematyki zrównoważonego rozwoju lokalnego i rozwoju społeczności lokalnych,
- oddziaływanie na kształt lokalnych, regionalnych i krajowych polityk społecznych poprzez przygotowywanie diagnoz, ekspertyz i analiz,
- rozwijanie i promowanie metodologii badań jakościowych i partycypacyjnych, a w szczególności „badań w działaniu”,
- poszukiwanie społeczno-edukacyjnych metod i narzędzi rozwijania kapitału społecznego, kulturowego i ludzkiego, ukierunkowanych na pobudzenie rozwoju i przedsiębiorczości obywateli, środowisk i wspólnot lokalnych,
- występowanie o granty i realizację projektów o charakterze naukowo-badawczym i dydaktycznym oraz upowszechnianie wyników badań w powyższym zakresie oraz podejmowanie inicjatyw edukacyjnych, w szczególności w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej, lokalnych polityk publicznych,
- prowadzenie współpracy i wymiany międzynarodowej ze środowiskami i ośrodkami naukowymi zajmującymi się podobną problematyką,
- promowanie instytucji, programów i osób realizujących innowacyjne działania w obszarze lokalnych polityk publicznych, edukacyjnych i kulturalnych.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych realizuje swoje cele poprzez:

- systematyczne badania i studia podejmowane przez zespół stałych współpracowników i korespondentów, a także prace prowadzone w ramach stacji badawczych,
- opracowywanie i realizowanie okresowych projektów badawczych,
- przygotowywanie diagnoz, ekspertyz, analiz i raportów dotyczących wybranych zagadnień życia społecznego,
- wydawanie publikacji naukowych i metodycznych,
- wydawanie raportów, analiz i ekspertyz w obszarze edukacji, polityk publicznych, edukacyjnej i kulturalnej,
- organizowanie seminariów, konferencji, kongresów i staży naukowych,
- organizowanie wizyt studyjnych, wystaw, konkursów, spotkań autorskich i dyskusyjnych,
- prowadzenie strony internetowej,
- prowadzenie kształcenia, szczególnie w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej,
- współpracę z innymi organizacjami, uczelniami i instytucjami dla realizacji celów statutowych.

Rada Naukowa CBSiPL

Edmund Wnuk-Lipiński – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Ewa Nalewajko – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Stanisław Mocek – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Maria Mendel – Uniwersytet Gdański

Ewa Bobrowska – Uniwersytet Jagielloński

Andrzej Zybala – Collegium Civitas

Bohdan Skrzypczak – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Katarzyna Iwińska – Collegium Civitas

Jacek Kucharczyk – Instytut Spraw Publicznych



Decydujemy Razem

Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych

Zeszyty **Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje** to zapis debat i szereg tekstów prezentujących tematy poruszane podczas cyklicznych seminariów, organizowanych przez **Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych** w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”.

„**Decydujemy razem**” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

kontakt@decydujemyrazem.pl

www.decdujemyrazem.pl



Patroni medialni:



TVP INFO



gazeta samorządu i administracji

Partnerzy projektu:



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH



Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej

cal.

FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekologicznych



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.