Co dalej z Narodowym Instytutem Samorządu Terytorialnego? Wywiad z prof. Pawłem Swianiewiczem

Kategoria: Wywiady
Opublikowano: piątek, 06, wrzesień 2024 10:48
Małgorzata Orłowska
Odsłony: 3132

Przed Narodowym Instytutem Samorządu Terytorialnego duże zmiany. „Chciałbym, żeby Instytut stał się elementem czegoś, co w skrócie można nazwać intelektualnym zapleczem dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zatem, aby wypowiadał się w tematach zasadniczych dla samorządów" – mówi prof. Paweł Swianiewicz, dyrektor NIST.

W jakiej kondycji są dzisiaj samorządy? Gdybyśmy chcieli dokonać czegoś na kształt analizy SWOT, to jakie na dzień dzisiejszy widziałby Pan mocne i słabe strony samorządów, a także szanse i zagrożenia dla nich?

Niewątpliwie samorządy po trudnych dla nich latach znalazły się w bardzo ciężkiej sytuacji. Myślę, że najbardziej syntetycznie pokazuje to wskaźnik, jakim jest bardzo silny spadek nadwyżki operacyjnej netto, który obserwowaliśmy w ostatnich latach. To oznacza, że zdolność do samodzielnego inwestowania przez samorządy jest bardzo ograniczona. Obrazuje to trudności finansowe samorządów. Swoiste „poobijanie" samorządów wynika też z pełzającego ograniczania ich kompetencji i swobody decydowania, czego przykładem mogą być chociażby odebranie samorządom wojewódzkim Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska, odebranie swobody decydowania o sieci szkolnej i przeniesienie tych decyzji do gestii kuratorów czy zmniejszenie roli samorządów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Tych przykładów można mnożyć wiele. Niemniej, aby nie koncentrować się wyłącznie na słabościach, trzeba zauważyć, że mówienie jakoby samorządy po zmianach w ostatnich latach zostały całkiem pozbawione autonomii, a Polska była totalnie scentralizowana, jest przesadą. Gdy popatrzymy na wyniki europejskich badań porównawczych, to polskie samorządy były bardzo mocne. Jeśli chodzi o gminy, czyli najsilniejszy element systemu samorządowego, to pod względem poziomu autonomii, znajdowały się one w czołówce europejskiego rankingu. Ostatnie lata faktycznie spowodowały, że przesunęły się one bardziej do środka stawki, ale to wciąż bardzo mocna pozycja. Samorządy bardzo skutecznie potrafiły zresztą przeciwdziałać tendencjom centralizacyjnym.

Szansą dla samorządów z pewnością jest zmiana języka, jakim mówi się o samorządzie w Polsce w relacjach z rządem. Podkreślam jednak, że mówię tu o zmianie języka, bo to, czy zmienia się praktyka w tym zakresie, to dopiero przyjdzie nam się przekonać. Jaskółką zmian na lepsze jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Uważam, że ten projekt próbuje iść w dobrym kierunku ale jest daleki od doskonałości i z pewnością będzie wymagał poprawek i modyfikacji. Jeśli chodzi o zagrożenia dla samorządów, to są one różne. Na przykład takie, że za deklaracjami i zmianą języka, jakim się mówi o samorządach nie pójdą czyny i regulacje zwiększające autonomię samorządów. Zagrożenia istnieją też po stronie samych samorządów. Mam na myśli co najmniej dwie rzeczy – po pierwsze, z moich wieloletnich badań przeprowadzanych z samorządami wynika, że poza jednostkami bardzo aktywnymi i chętnie podejmującymi różne trudne decyzje, jest bardzo duża część samorządów, które raczej wyczekują na polecenia czy wskazówki, niż podejmują same działania. Pamiętam, jak prowadziliśmy badania na temat polityki finansowej i badania w zakresie opłat za usługi i w czasie wywiadów pytaliśmy w samorządach co mogłyby wskazać jako bariery, przeszkody w prowadzeniu własnej polityki w tym zakresie. Ku mojemu zaskoczeniu duża część samorządów wskazywała nie przepisy, które nadmiernie krępują, ale mało precyzyjne wytyczne dotyczące stosowania obowiązujących regulacji. Drugą rzeczą są finanse. Samorządy słusznie skarżą się, że różne regulacje na poziomie centralnym pozbawiały ich części dochodów czy też rozdzielały je niesprawiedliwie. Ale znacznie mniej jest samorządów, które rozumieją, że na dłuższą metę trzeba wziąć większą odpowiedzialność za gromadzenie pieniędzy. Przykładowo, żeby oczekiwać większej swobody w zakresie polityki podatkowej. Zwiększenie strumienia finansowania musi w jakimś stopniu pochodzić ze zwiększonych podatków lokalnych. Zdaję sobie sprawę, że jest to dużo trudniejsze politycznie. Łatwiej jest domagać się zwiększenia subwencji czy dotacji z budżetu

Phoca PDF

państwa niż powiedzieć swoim wyborcom, że jeśli chcemy wyższego poziomu usług publicznych to musimy za to więcej zapłacić. Oczywiście w tej chwili dotyczy to tylko szczebla gminnego, bo tylko one mają obecnie podatki lokalne. Ale wśród postulatów zgłaszanych przez powiaty nie słychać odnoszących się do zwiększenia prawdziwych dochodów własnych i deklaracji gotowości wzięcia odpowiedzialności za ich gromadzenie.

Mówił Pan o przesadzie w odniesieniu do problemów samorządów, a przy okazji nowego projektu ustawy o dochodach JST, strona rządowa często używa takich sformułowań jak "przywracamy ideę samorządności", „przywracamy siłę samorządom". Czy Pana zdaniem te określenia są trafne? Oczywiście, zastrzyk finansowy bez wątpienia będzie samorządom potrzebny, ale czy do tej pory ich siła i idea samorządności rzeczywiście kulały?

Idea samorządności trochę rzeczywiście kulała, bo słyszeliśmy od przedstawicieli poprzedniego rządu, że właściwie to dobrze, jeśli Ministerstwo Finansów może kontrolować strumień pieniędzy płynący do poszczególnych samorządów, albo pojawiały się wypowiedzi, z których wynikało, że generalnie rząd nie ufa samorządom i nie uważa, żeby zarządzanie przez samorządy było efektywnym modelem, a zarządzanie z poziomu centralnego i ścisła kontrola są lepsze. Jeśli rząd głosi takie hasła, to idea decentralizacji samorządności rzeczywiście kuleje. Natomiast w tym sensie zgodzę się z Panią, że ta nowa ustawa faktycznie daje zastrzyk pieniędzy ale niewiele robi jeśli chodzi o zwiększanie autonomii samorządów. Zwiększa strumień pieniędzy z podatków nakładanych centralnie, a nie z podatków albo opłat lokalnych, więc można powiedzieć, że samorządy są biernym odbiorcą tych środków a nie kimś, kto ma możliwość współdecydowania. Ta ustawa oczywiście jest potrzebna, ale traktowanie jej jako czegoś, co wystarcza żebyśmy mogli mówić o rozkwicie samorządności to rzeczywiście duża przesada.

Od lipca pełni Pan funkcję dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego Na stronie internetowej można przeczytać, że obecnie trwają prace nad zmianami w Instytucie. Na czym będą polegać te zmiany? Jaki kierunek chce w najbliższym czasie obrać NIST?

Czułbym się dużo lepiej, gdybym mógł powiedzieć, że te zmiany już się dokonały i można zobaczyć ich efekt, ale rzeczywiście póki co mogę mówić tylko o planach. Przede wszystkim obraliśmy zupełnie inny kurs niż poprzednie kierownictwo Instytutu, choć absolutnie nie chcę go oceniać, bo to nie moja rola. Powiedzmy tylko, że mam inną wizję od poprzedniej Pani Dyrektor co do tego na czym Instytut powinien się skupiać. Wcześniej skupiano się na szkoleniach dla administracji samorządowej, często dotyczących ważnych, ale dość wąskich tematów. Natomiast dość luźne były relacje i kontakty między organizacjami samorządowymi i Instytutem. Nie dostrzegłem, aby NIST próbował wpływać na główne kierunki polityki państwa wobec samorządów. Tutaj widzę główną różnicę – chciałbym, żeby Instytut stał się elementem czegoś, co w skrócie można nazwać intelektualnym zapleczem dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zatem, aby wypowiadał się w tematach zasadniczych dla samorządów. Co nie znaczy, że zawsze będzie się wypowiadał w sposób, który będzie się podobał samorządom. Będą to wypowiedzi oparte na gromadzonych materiałach, które często będą wspierały tezy formułowane przez związki samorządowe, ale czasem pewnie będzie też odwrotnie. Musimy pamiętać o tym, że interesy związków samorządowych też nie zawsze są identyczne. Na przykład Związek Gmin Wiejskich i Unia Metropolii Polskich mogą mieć rozbieżne interesy i rozbieżne oczekiwania. W każdym razie chciałbym, aby Instytut wypowiadał się w ważnych tematach.

W tej chwili mogę wskazać trzy główne działania Instytutu. Po pierwsze, postanowiliśmy organizować, mniej więcej dwa razy do roku, debaty samorządowe. Będziemy wybierać tematy ważne dla samorządów

Phoca PDF

i prosić ekspertów w danej dziedzinie, aby przygotowali opinie na ten temat. Następnie przeprowadzana będzie otwarta dyskusja, czyli będą w niej mogli wziąć udział przedstawiciele Komisji Wspólnej, media zainteresowane tematyką samorządową. Materiały z debat – zarówno te przygotowane w formie pisemnej, jak i transmisja z debaty będą udostępniane w internecie. Chcielibyśmy, aby pierwsza tego typu debata odbyła się już w listopadzie i dotyczyła podziału administracyjnego i granic jednostek samorządu terytorialnego. Druga debata będzie z kolei dotyczyła zarządzania obszarami metropolitalnymi ale również zarządzania mniejszymi aglomeracjami, co wydaje mi się ważnym, a niedocenianym w dotychczasowych dyskusjach tematem.

Po drugie, cały czas trwa rekrutacja pracowników do działalności merytorycznej Instytutu. W tej chwili pracownicy NIST to głównie pracownicy obsługi administracyjno-biurowej. Chcemy natomiast stworzyć zespół badaczy wywodzących się z różnych dyscyplin naukowych, żeby móc jako Instytut prowadzić badania praktycznego funkcjonowania samorządów.

Po trzecie, gdy będą się pojawiały propozycje znaczących zmian prawnych lub też pytania dotyczące różnych zagadnień zadawane nam przez związki samorządowe czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji [formalnie NIST jest jednostką budżetową MSWiA], to będziemy starali się wypowiadać się w tych sprawach.

Chciałbym by przedstawiciel Instytutu (nie zawsze ja) zawsze uczestniczył w posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Będziemy też starali się brać udział w walnych zgromadzeniach największych związków samorządowych czy też w innych najważniejszych spotkaniach, w których biorą udział liczni samorządowcy. Trwają również prace techniczne nad uruchomieniem nowej odsłony strony internetowej. Chcemy, aby struktura strony lepiej odzwierciedlała nasze zamiary i główne kierunki działania. W planach jest też rozwój komunikacji zewnętrznej, między innymi za pośrednictwem mediów społecznościowych, by jak najszerzej pokazywać działalność Instytutu. Mam nadzieję, że już za kilka tygodni efekty opisywanych tu przeze mnie działań zaczną być widoczne.

Phoca PDF