

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 27, czerwiec 2025 08:40

Anna Dąbrowska

Odsłony: 1844

Dyskusja o samorządzie nie może być prowadzona jedynie przez samorządowców i ograniczona do tematów, które są wygodne czy pożądane wyłącznie przez nich. Samorząd terytorialny to wspólnota mieszkańców, a nie administracja lokalna – mówią Joanna Załuska – dyrektorka Programu Demokracja Lokalna Fundacji Batorego oraz Cezary Trutkowski – Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

W maju Koalicja na Rzecz Odnowy Samorządności, skupiająca dziesięć organizacji pozarządowych, zwróciła się w pisemnym apelu do parlamentu, rządu i prezydenta o podjęcie kompleksowej debaty nad odnową samorządności terytorialnej w Polsce. Jaka jest geneza tego dokumentu?

C. T.: Wszystko zaczęło się od moich rozmów z Witoldem Gawdą z Kongresu Ruchów Miejskich. Dyskutowaliśmy między innymi o potrzebie podniesienia w debacie publicznej wątków związanych z samorządnością, a dokładniej o naszych – jako społeczeństwa – oczekiwaniach względem samorządu terytorialnego. Minione lata były związane przede wszystkim z działaniami modernizacyjnymi po stronie samorządu, czyli głównie z działalnością inwestycyjną. Natomiast pytania, jakie dziś powinniśmy stawiać dotyczą tego, jakiego samorządu – na dłuższe dekady – byśmy chcieli i czym ma on być.

Co chcieli Państwo osiągnąć poprzez ten apel?

C. T.: My przede wszystkim wzywamy do debaty i wszystkie organizacje wchodzące w skład Koalicji będą na jesieni prowadziły działania w tym zakresie. Chcieliśmy uniknąć sytuacji, w której o przyszłości samorządu rozmawia się jedynie w gronie samorządowców bądź tylko w dwóch kontekstach: zniesienia limitu kadencji oraz naprawy finansów samorządowych. Jesteśmy przekonani, że rozmowa o samorządzie i jego przyszłości powinna być znacznie szersza i angażować więcej podmiotów.

J. Z.: Te 35 lat istnienia samorządu terytorialnego stanowi morze doświadczeń i wiedzy, gromadzonych z różnych perspektyw: mieszkańców, samorządowców na różnych szczeblach samorządu, organizacji pozarządowych i ekspertów. Chodzi o to, by wykorzystać ten czas i doświadczenia na refleksję dotyczącą tego, jakiego samorządu potrzebujemy; zastanowić się wspólnie, pozмагаć, nie sięgać do gotowych już rozwiązań, tylko je wydyskutowywać. Zwłaszcza, że zmieniają się warunki, w jakich samorząd będzie funkcjonował i wypełniał zadania publiczne.

To, co bardzo mocno podkreślamy, to konstytucyjna zasada pomocniczości, która – najprościej ujmując – oznacza tyle samodzielności na dole, ile jest to możliwe. Problemy powinny być rozwiązywane przede wszystkim tam, gdzie się pojawiają, jeżeli są ku temu możliwości i środki. Zasada pomocniczości powinna obowiązywać zarówno w relacjach rząd-samorząd, jak i na linii samorząd-mieszkańcy/organizacje/różne podmioty działające na terenie gminy. To wyzwoli energię, współpracę, zaufanie, drzemiące w lokalnych wspólnotach – tak bardzo potrzebne przy budowaniu odporności Państwa.

Czy na etapie tworzenia dokumentu konsultowali się Państwo z samorządowcami?

J. Z.: Nie i zrobiliśmy to celowo. Absolutnie nie chodzi o to, aby wykluczać samorządowców i związki samorządowe z dyskusji, ale – by była ona jak najbardziej owocna – w pierwszym kroku chcieliśmy wyklarować wspólne stanowisko w gronie organizacji pozarządowych. Następnie przyjdzie czas na rozmowy z innymi środowiskami. Jeśli chodzi o samorządowców, ich poglądy też są zróżnicowane. Trochę inne bolączki mają samorządowcy szczebla wojewódzkiego, inne powiatowego, inne dotyczą

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 27, czerwiec 2025 08:40

Anna Dąbrowska

Odslony: 1844

radnych, inne wójtów, burmistrzów czy prezydentów. Ważna jest w tym wszystkim szczerść rozmowy; to, by mówiąc o własnej perspektywie, o swoich problemach, być jednocześnie gotowym na kompromis, na dogadywanie się, na ucieranie stanowisk. Bo jednak na końcu trzeba będzie wypracować jakieś stanowisko.

Swój apel rozesłali Państwo do różnych podmiotów. Czy była już jakaś reakcja z ich strony?

J. Z.: Do tej pory nie spotkaliśmy się z dużym odzewem, ale też na niego nie liczyliśmy. Nie w tym momencie. Zabraliśmy głos przy okazji 35 rocznicy odnowy samorządów, jesteśmy jednak realistami. Rocznicą wypadła pomiędzy dwiema turami wyborów prezydenckich i to one skupiały uwagę. Chcieliśmy zasygnalizować kwestie, które są dla nas bardzo ważne, a jesienią powrócimy do tematu poprzez organizację debat i zachęcanie do tego innych organizacji i instytucji. Przypomnimy się wówczas różnym władzom i środowiskom.

Jak będą wyglądać te debaty?

J. Z.: Pierwszym etapem ma być nieskrępowana dyskusja prowadzona z udziałem różnych środowisk. Zachęcamy do włączenia się w nią Związek Powiatów Polskich, bo niezwykle ważną kwestią jest przedyskutowanie jaką funkcję powinny pełnić powiaty. Podobnie jest z województwami i liczymy, że samorządowcy tego szczebla także włączą się do debaty.

Po debacie przyjdzie czas na kontakt z decydentami. Być może zwrócimy się do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o podjęcie tematu.

C. T.: Będziemy się bardzo mocno domagać, by były to debaty z udziałem wszystkich środowisk, które zajmują się samorządem. Dyskusja o samorządzie nie może być prowadzona jedynie przez samorządowców i ograniczona do tematów, które są wygodne czy pożądane wyłącznie przez nich. Samorząd terytorialny to wspólna wartość, wspólnota mieszkańców, a nie wyłącznie administracja lokalna. Jak mówi Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, samorząd terytorialny to – w uproszczeniu – wspólnoty lokalne. Dlatego też dyskusja o samorządzie musi być prowadzona z wysłuchaniem wszystkich stron życia lokalnego.

A jakie Państwo dostrzegają problemy dotyczące samorządności w Polsce?

J. Z.: Zaczynając od relacji na linii rząd-samorząd, zgodnie z Indeks Samorządności, wydawanym przez Fundację Batorego, w 2023 roku ten indeks spadł poniżej 50 punktów w skali stupunktowej. Liczyliśmy na to, że w 2024 roku, kiedy to cały rok rządziła Koalicja 15 października, ten wzrost będzie duży, co byłoby wyraźnym sygnałem, że odchodzimy od recentralizacji. Tymczasem poprawa była nieznaczna: indeks wzrósł do ponad 52 punktów, a nastąpiło to przede wszystkim dlatego, że proces stanowienia prawa był – nazwijmy to – bardziej „ucywilizowany” i samorządowcy mieli możliwość konsultowania ustaw, które dotyczyły samorządu. Natomiast, jeśli chodzi o zadania i finanse, niewiele się zmieniło. Pozostał nadzór kuratorów nad szkołami, sądy nadal oddalają ponad 30% spraw związanych z rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewodów, zaskarżanymi przez samorządowców, zaś sama liczba zaskarżeń wzrosła o 13%.

W kontekście zasady pomocniczości niepokojące jest to, że udział wydatków Państwa na usługi publiczne, będące w gestii samorządów, spadł o 30%. To znaczy, że rola samorządu w realizacji zadań

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 27, czerwiec 2025 08:40

Anna Dąbrowska

Odslony: 1844

publicznych również się zmniejszyła. A przecież samorządy są najbardziej predestynowane do tego, by zaspokajać potrzeby ludzi, bo są najbliżej mieszkańców i znają ich potrzeby.

Jest wiele kwestii, które wymagają przemyślenia; przede wszystkim podział zadań: jakie zadania powinien pełnić samorząd i w jaki sposób będą finansowane? Inne pytania, które powinniśmy sobie zadać dotyczą formy nadzoru rządu nad decyzjami prawnymi samorządu oraz udziału samorządowców w pracach nad regulacjami, które ich dotyczą.

C. T.: To o czym mówimy, to także relacja na linii rząd-mieszkańcy w duchu zasady pomocniczości. Jej realizacja może stanowić dla samorządowców pewną obawę wynikającą z ograniczenia ich decyzyjności czy też możliwości działania, ale jeszcze raz podkreślę: samorząd to wspólnota mieszkańców, a Europejska Karta Samorządu mówi, że samorząd oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do podejmowania decyzji w kwestiach, które ich dotyczą. Ubiegłoroczne badania przeprowadzone na bardzo dużej próbie reprezentatywnej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej pokazują, że tylko 44% Polaków uważa, że ma jakikolwiek wpływ na sprawy swojego miasta czy swojej gminy. To bardzo niski wskaźnik. Spójrzmy też na wyniki wyborów samorządowych, w których prawie połowa Polaków nie uczestniczy. Jeśli uświadomimy sobie to wszystko, to być może dojdziemy do przekonania, że nie tyle możemy mówić o rozwiniętej i zdrowej samorządności lokalnej w Polsce, a raczej o sprawnej działalności administracji lokalnej, regulowanej różnego rodzaju ograniczeniami narzuconymi przez władze centralne.

J. Z.: Rzeczywiście zaangażowanie mieszkańców do tego współdecydowania, ale też do współodpowiedzialności jest istotnym problemem. A przecież trzeba budować odporność naszego państwa. Nie chodzi tylko o zagrożenie konfliktem militarnym, ale choćby to związane z katastrofami naturalnymi, jak zeszłoroczna powódź. Miałam okazję uczestniczyć w I Samorządowym Forum Ochrony Ludności i Odporności Społecznej, podczas którego bardzo jasno wybrzmiało jak ważnym aspektem jest zaufanie. Jego budowa jest procesem ciągłym, polega na wciąganiu mieszkańców do współpracy, identyfikowaniu lokalnych liderów i – przede wszystkim – docieraniu z rzetelną informacją. By tak było, nie wystarczy o tym mówić. Trzeba wdrażać mechanizmy dla tej współpracy, dla współdziałania. Dobrym przykładem jest ustanowiona prawem „Inicjatywa lokalna”. To jest właściwie coś w rodzaju czynu społecznego, w ramach którego zarówno mieszkańcy, jak i władze lokalne mają swój wkład w rozwiązanie problemu. Przykładowo, mieszkańcy wnoszą swoją pracę, a władza finansuje zakup potrzebnych materiałów. Z naszych badań wynika, że w 2023 tylko 30 procent gmin miało uchwałę regulującą inicjatywę lokalną. A przecież jest to wspaniałe narzędzie do budowy współpracy między mieszkańcami i władzą; w dodatku, pozwala na rozwiązanie problemu najniższym kosztem.

Kwestią do przedyskutowania jest także rola radnych, ich relacja z włodarzami. Od 2002 roku, wskutek zmian w ordynacji wyborczej, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast są wybierani bezpośrednio. Daje im to ogromny mandat. Radni z kolei czują się często marginalizowani. A przecież oni pełnią bardzo ważną funkcję: podnoszą problemy mieszkańców na posiedzeniach rady.

C. T.: Uzupełniając wypowiedź Joanny, odwołam się do jeszcze prostszego mechanizmu, jakim są konsultacje lokalne. Z realizowanych przez nas badań bardzo jasno wynika, że konsultacje społeczne są realizowane w Polsce przede wszystkim wtedy, kiedy wymaga tego ustawa i – ponieważ jest to wymóg prawny – niejednokrotnie są to działania wyłącznie fasadowe. To powoduje, że mamy w Polsce do czynienia z czymś, co my nazywamy „sprywatyzowanym aktywizmem”, sytuacją, w której aktywizujemy się tylko do tego, żeby załatwić jakąś ważną dla nas prywatnie sprawę. Zaangażowanie społeczne w

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 27, czerwiec 2025 08:40

Anna Dąbrowska

Odsłony: 1844

rozwiązywanie ogólnych problemów, w rozwój kierunkowy gminy jest z kolei niezwykle rzadkie. To powoduje, że doświadczenie demokratyczne polskiego społeczeństwa jest fragmentaryczne. Ogranicza się przede wszystkim do udziału w wyborach. Jak pokazujemy w wynikach badań, opublikowanych w książce „Kapitał obywatelski społeczności lokalnych”, mamy bardzo słabe kompetencje demokratyczne i bardzo często podejmujemy decyzje pod wpływem emocji, a nie racjonalnych przesłanek, jakiegoś rozważenia stanowisk. My apelujemy właśnie o to, aby tę sytuację zmienić; żeby podjąć działania, które sprawią, że w wymiarze lokalnym będziemy mieli przywództwo nie wodzowskie, ale faktycznie wspólnotowe, komitetowe; takie które będzie powodowało, że ludzie poczują się współodpowiedzialni za sprawy lokalne. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej ma postulat bardzo wyraźnego rozdziału władzy wykonawczej od władzy politycznej w gminie. Ponieważ jednak trudno byłoby odebrać ludziom możliwość bezpośredniego wybierania wójta, burmistrza, prezydenta, postulujemy, aby burmistrz, prezydent był wybierany jako przewodniczący rady gminy, miasta przy jednoczesnym powierzeniu zarządzania administracją lokalną fachowcowi, czyli wybranemu w konkursie menadżerowi z odpowiednimi kompetencjami. Wówczas pojawi się szansa na oddzielenie administracji od polityki.

J. Z.: Jako że zaczęliśmy wymieniać konkretne propozycje, chciałabym bardzo wyraźnie podkreślić, że celem stanowiska Koalicji i tych przyszłych debat nie jest przeforsowywanie naszych rozwiązań, ale dyskusowanie o nich z innymi środowiskami oraz rozmowy o ich propozycjach. Nie inicjujemy tej debaty, dlatego, że jesteśmy zwolennikami danego rozwiązania czy ideologami partycypacji. Po prostu uważamy, że państwo polskie będzie silniejsze, jeżeli samorząd będzie sprawniej działał nie poprzez jedynowładztwo, ale poprzez współpracę władz samorządowych z różnymi środowiskami i mieszkańcami.

Pytałam o problemy, a czy w Państwa ocenie nastąpiły również jakieś pozytywne zmiany?

J. Z.: Ponownie zaczynając od relacji na linii rząd-samorząd, z pomocą przychodzi nasz Indeks Samorządności, który pokazuje, że konsekwentnie od 2014 roku autonomia gmin i miast na prawach powiatu była ograniczana. Natomiast w 2024 roku nastąpiła poprawa czego powodem było to, że Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego była poważniej traktowana przez polityków ogólnopolskich, przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji; że ustawy, które wprost dotyczyły samorządu, były konsultowane. I to chyba jedyna rzecz, którą mogłabym w tym zakresie wymienić. Jeśli chodzi o współpracę na linii samorządowcy-mieszkańcy, coraz więcej środowisk dostrzega potrzebę otwierania „urzędu” na mieszkańców.

C. T.: Jeśli chodzi o demokrację lokalną, to w ostatnich latach nie zaobserwowałem pozytywnych zmian. Przeciwnie – odnoszę wrażenie, że mamy do czynienia z jej postępującą degradacją. Widać to nie tylko w wynikach badań, ale też – przykładowo – w wyborach samorządowych, w których coraz częściej występuje tylko jeden kandydat na wójta/burmistrza/prezydenta miasta. W ostatnich wyborach taka sytuacja wystąpiła w ponad 400 gminach. Z kolei w 3 tys. okręgach startował tylko jeden kandydat na radnego. To dowodzi, że demokracja na poziomie lokalnym przeżywa kryzys.

Oczywiście samorządowcy się z tym nie zgodzą i podniosą argument, że według badań CBOS-u samorząd cieszy się największym, bo 70-procentowym, poparciem ze wszystkich instytucji publicznych. Zgoda, jednak musimy uszczegółowić, co tak naprawdę oceniają badani, kiedy są pytani o to czy mają zaufanie do samorządu. W moim przekonaniu – mówię to na podstawie rozbudowanego doświadczenia badawczego – mają na myśli przede wszystkim sukcesy inwestycyjne samorządu i wysiłki zmierzające do poprawy warunków życia. W tym zakresie samorząd rzeczywiście się spisał. Jeśli mówimy natomiast o

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 27, czerwiec 2025 08:40

Anna Dąbrowska

Odsłony: 1844

zdrowiu demokracji, to tu mamy do czynienia z postępującym kryzysem.

Mamy oczywiście w 2,5 tys. gmin przykłady świetnych liderów, którzy rozumieją, czym jest demokracja lokalna, jak powinna być realizowana. I te przykłady należy nagłaśniać. Kreśląc jednak pewien ogólny obraz funkcjonowania samorządu, odnoszę wrażenie, że zmierza on w kierunku instytucji wodzowskiej, stricte politycznej, w której bardzo często debata publiczna jest tłumiona i nie dopuszcza się do wymiany doświadczeń, perspektyw czy opinii, pod pretekstem zapewnienia sprawności władzy, nieprzeciągania różnych procedur etc. Jeśli nie uświadomimy sobie, że samorząd jest miejscem, w którym ludzie uczą się demokracji, w którym mają zrozumieć, na czym polega debata czy też nawet spór o ważnych sprawach, to będziemy mieli taką sytuację jak w ostatnich wyborach prezydenckich – czysty podział, nienawiść, niechęć, brak rzetelnej dyskusji.

Samorząd terytorialny powinien być szkołą demokracji. Jeśli będziemy ją osłabiać, to osłabimy demokrację w całym kraju. 35 lat temu przyjęliśmy, że wprowadzimy ustawowo demokrację. Ale to nie wystarczy. Tak jak powiedział kiedyś Jerzy Reguński, „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”. Zmieniliśmy ustrój, wprowadziliśmy określone przepisy, ale nikt nie zadał sobie trudu, żeby obywatele nauczyć demokracji. Jeśli ludzie na poziomie lokalnym obserwują, że to wójt podejmuje decyzje, że to on ma w swojej dyspozycji wszystkie narzędzia, zasoby i w zasadzie nic bez jego decyzji się nie odbędzie, to nie czują, że mogą się w coś zaangażować. Nie chcą uczestniczyć w walce z „kolosem”, który ma znaczną przewagę siły. W tej chwili ustrój jest skonstruowany w taki sposób, że gdyby wójtowie, burmistrzowie, prezydenci nie mieli zaangażowanych obywateli, to nadal mogliby podejmować decyzje i dbać o rozwój gmin. Gdyby nie mieli rad gmin, nadal by sobie świetnie radzili. Tylko czyje cele byłyby wtedy realizowane? I na tym polega problem.

Powinniśmy uczyć ludzi, że ich zaangażowanie ma sens. Uważam, że ostatnie wybory prezydenckie, z dużym udziałem młodych, pokazały, że na szczęście mamy do czynienia z nowym pokoleniem, które wzrastało w demokracji i bardziej rozumie sens uczestnictwa. Problem jednak w tym, aby ten sens uwidaczniał się na co dzień, a nie od święta.

Dziękuję za rozmowę.