

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 07, wrzesień 2025 20:44

Anna Dąbrowska

Odslony: 2004

Od początku przyświecała mi idea dostarczania przez NIST rzetelnej wiedzy o tym, jak funkcjonują samorządy. To zaś wiąże się z przeprowadzaniem licznych badań – nawet takich, których wyniki nie będą się czasem podobały samorządowcom albo przedstawicielom administracji rządowej – mówi Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego prof. Paweł Swianiewicz.

Panie Profesorze, minął ponad rok odkąd objął Pan funkcję dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. W wywiadzie dla Dziennika Warto Wiedzieć mówił Pan wówczas, że ma inną wizję od swojej poprzedniczki co do tego na czym Instytut powinien się skupiać. Udało się Panu zreformować instytucję według swoich zamierzeń?

Rzeczywiście, moja wizja Instytutu była inna od tej, którą realizowała poprzednia dyrekcja. W czasie poprzedniej kadencji dyrektorskiej działalność NIST-u skupiała się przede wszystkim na organizacji szkoleń na bardzo zróżnicowane, szczegółowe tematy. Drugą rzeczą, która zwracała uwagę była aktywność NIST-u w różnego rodzaju imprezach lokalnych, jak pikniki czy dożynki. Mnie natomiast od początku przyświecała idea dostarczania przez NIST rzetelnej wiedzy o tym, jak funkcjonują samorządy. To zaś wiąże się z przeprowadzaniem licznych badań samorządów – nawet takich, których wyniki nie będą się czasem podobały samorządowcom albo przedstawicielom administracji rządowej, ale będą odzwierciedlały rzeczywistość i dostarczały rzetelnej wiedzy. Po roku mogę stwierdzić, że ta zmiana w dużym stopniu się udała.

Jak zatem wyglądało to przemodelowanie Instytutu i co udało się osiągnąć?

Po pierwsze, wbrew temu co można by przypuszczać, nie zlikwidowaliśmy działu szkoleń, jednak mocno ograniczyliśmy jego działalność i – co ważniejsze – usystematyzowaliśmy ją, skupiając na kilku tematach. Przede wszystkim, prowadzimy zajęcia z zakresu tzw. służby przygotowawczej, przy czym opracowaliśmy nowe materiały szkoleniowe. Po drugie, prowadzimy kursy dla radnych z niedużych i mniej zamożnych gmin oraz powiatów. Uznaliśmy, że właśnie tam może być na nie największe zapotrzebowanie. Program tych szkoleń dotyczy głównie umiejętności czytania budżetu ze zrozumieniem. A jeszcze w tym roku uruchomimy moduł dotyczący funduszu sołeckiego. To nie są łatwe zagadnienia, a nowo wybrani radni często nie mają skąd nabyć potrzebnych kompetencji.

Udało nam się także zbudować od zera kilkusobowy, interdyscyplinarny zespół do spraw badań i analiz samorządowych, co uważam za duży sukces. Obecnie należy do niego troje prawników, psycholog, geograf, absolwenci gospodarki przestrzennej i ekonometryk, a w procesie rekrutacyjnym są socjologowie. Jednym z efektów prac zespołu było opracowanie dotyczące dość trudnego i konfliktownego tematu zmian granic gmin. Jak przypuszczam, to właśnie pokłosiem tego badania była prośba pana ministra Tomasza Szymańskiego o stworzenie przez NIST grupy roboczej, która wypracuje propozycje zmian regulacji w tej materii. Muszę zauważyć, że Związek Powiatów Polskich – ku mojemu zaskoczeniu, bo jest to temat, który powinien przede wszystkim interesować Związek Gmin Wiejskich RP czy Związek Miast Polskich – był pierwszą organizacją, która zgłosiła swoich kandydatów.

Kolejny raport, który lada dzień opublikujemy na naszej stronie internetowej, dotyczyć będzie ekonomicznych skutków sformalizowania instytucji Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Za pomocą modeli ekonometrycznych badaliśmy, czy powstanie metropolii przełożyło się na efekty gospodarcze. Realizujemy również badanie finansowania zadań zleconych. Fragment raportu, w którym omówione zostały orzeczenia sądowe w sprawach z tego zakresu jest już dostępny na naszej stronie internetowej. Próbuje ponadto oszacować finansową skalę dopłat samorządów do zadań zleconych. Celowo nie

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 07, wrzesień 2025 20:44

Anna Dąbrowska

Odslony: 2004

używam sformułowania „skala niedofinansowania”, ponieważ nie mamy pewności, w jakim stopniu przyczyną tych dopłat jest otrzymanie niewystarczających środków, a w jakim organizacja pracy samorządów. Prawdopodobnie pod koniec listopada, a więc jeszcze przed zapowiedzianym na przyszły rok monitoringiem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pokażemy obszerny raport, w którym będziemy proponowali różne modyfikacje w zakresie finansowania jst. To, co w tym momencie jest jeszcze na ukończeniu, to opracowanie na temat likwidacji szkół wiejskich. Nie chodzi nam jednak o sam opis, ale ilościową analizę, weryfikującą tezę, że likwidacja szkoły wiejskiej wpływa na pogłębianie zjawiska depopulacji.

W minionym roku zorganizowaliśmy także dwie debaty. Jedna dotyczyła potencjalnej potrzeby zmiany liczby gmin i powiatów, druga – zarządzania aglomeracjami, zwłaszcza obszarami metropolitalnymi. Trzecią, planowaną na wrzesień, debatę na temat przyszłości regionów samorządowych, musieliśmy przełożyć z uwagi na konflikt terminów, ale odbędzie się jeszcze w tym roku.

Jak pracuje się Panu z członkami Rady Programowej, wśród których – przypomnijmy – są przedstawiciele organizacji samorządowych?

Bardzo dobrze, chociaż – powiem przewrotnie – być może dlatego, że jest to współpraca w sprawach programowych, bez ingerowania w bieżące funkcjonowanie Instytutu. To że Rada akceptuje nasze (Zarządu – przyp. red.) plany, daje nam poczucie, że to, co robimy, ma sens. Rada zgłasza także własne inicjatywy, jak badanie sondażowe, wśród pracowników administracji samorządowej, które rozpoczniemy już w najbliższych dniach. Będzie to dość duży eksperyment. W założeniu chcemy, by ankieta trafiła do wszystkich zatrudnionych na etatach pracowników, czyli około trzystu tysięcy osób. Wyślemy ją do urzędów z prośbą o przekazanie linków pracownikom. Zwracam się z gorącą prośbą do czytających nas samorządowców o wsparcie tego procesu.

Czy jest coś, co dzięki bezpośredniej współpracy z środowiskiem samorządowym, Pana zaskoczyło?

Ciągle dowiaduję się czegoś nowego. Podam tylko jeden przykład. Muszę się tu przyznać do pewnego błędu poznawczego, na który wskazał mi jeden z samorządowców, członek Rady. Otóż, zwrócił uwagę, że w społeczeństwie, w tym chyba nawet wśród wielu samorządowców, panuje dość powszechne przekonanie, że programy dotacyjne „Polskiego Ładu” to przeszłość. Tymczasem, okazuje się, że jest to bardzo duże uproszczenie. W latach 2022-2023 przyznawano promesy tych projektów czy też – mówiąc bardziej obrazowo – rozdawano czekki samorządom, ale realne pieniądze sływały i sływają do samorządów głównie w latach 2024 i 2025. Przyznam, że sam o tym nie wiedziałem. To przykład, w którym kontakt z praktykiem, otworzył mi – osobie, która dumnie uważała, że trochę zna się na samorządach – pewne nowe okienko wiedzy.

Słyszę w Pana głosie pokorę.

Staram się pamiętać słowa Sokratesa: „Wiem, że nic nie wiem”. W istocie, im więcej wiemy na jakiś temat, tym bardziej zdajemy sobie sprawę z granic tej wiedzy.

Licząc na to, że pokory nie brak również naszym czytelnikom-samorządowcom, zaryzykuję pytanie o to nad jakim obszarem – z Pana perspektywy – szczególnie powinni popracować?

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 07, wrzesień 2025 20:44

Anna Dąbrowska

Odslony: 2004

W moim odczuciu, obszarem, w którym wiele samorządów ma jeszcze sporo do zrobienia, jest poprawa czy też – w części przypadków – zmiana stylu zarządzania, na taki, w którym głos społeczeństwa – mieszkańców, organizacji i różnych grup społecznych, przedsiębiorców – jest bardziej słyszalny. Konsultacje społeczne to jedno z najprostszych narzędzi, którymi można się w tym przypadku posłużyć. Ale mamy też inne, jeszcze bardziej deliberacyjne, które dają sposobność do wymiany argumentów i zastępują fasadową, „sondażową” demokrację.

Druga rzecz, o której mówiąc włożę zapewne przysłowiowy kij w mrowisko, dotyczy finansów. Oczekiwania samorządów zbyt często sprowadzają się do powiedzenia „dajcie nam więcej, bo mamy za mało”. Oczywiście te głosy są zrozumiałe, jednak samorządowcy zbyt mało uwagi poświęcają lobbowaniu za zwiększeniem autonomii po stronie dochodowej. Zgadza się z tym, że samorządy potrzebują więcej pieniędzy, ale jakąś część politycznej odpowiedzialności za to muszą wziąć również na siebie i umieć powiedzieć mieszkańcom, że podniesienie poziomu jakichś usług wiąże się z koniecznością np. zwiększenia podatków. Oczywiście musimy zacząć od zmiany przepisów, bo przykładowo, biorąc pod lupę powiaty, to przecież nie mają one de facto autonomicznych dochodów własnych, żadnego podatku, o którym by decydowały, znaczących opłat za usługi. Nie przebiły się jednak do moich uszu jakieś silne postulaty domagające się zmian idących w tym kierunku.

W bieżącym roku obchodzimy 35-lecie odrodzenia samorządu terytorialnego. Samorządowcy z dumą przytaczają badania CBOS-u, mówiące o tym, że samorząd cieszy się największym, bo 70-procentowym poparciem. Z innych stron słychać jednak i takie głosy, które przyznają, że reforma była słuszna, ale z tą samorządnością do ideału nam daleko i czas na kolejne zmiany. Jakie jest Pana zdanie?

Pewnie udzielę typowej odpowiedzi akademika: temat jest skomplikowany i trudny do krótkiego podsumowania. Ogólnie samorząd uważam jako bardzo udaną i ważną instytucję w systemie państwa. To, że reforma samorządowa była jedną z najbardziej udanych reform ustrojowych w Polsce, nie jest dla mnie tylko sloganem. Uważam, że rzeczywiście tak było. Wspomniała Pani o wynikach badań CBOS-u. Mnie nawet bardziej przekonują dane sondaży jeszcze sprzed kilku lat, w których pytano respondentów, czy w ich odczuciu, mają wpływ na sprawy publiczne na poziomie kraju i na poziomie społeczności lokalnej. Odpowiedzi na to pytanie, jeśli chodzi o samorząd, w kolejnych latach robiły się coraz bardziej optymistyczne, do tego stopnia, że w pewnym roku krzywa obrazująca odsetek tych, którzy uważali, że mają jakiś wpływ na sprawy lokalne, przerosła tę, która ilustrowała brak tego wpływu.

To nie oznacza, że nasz samorząd jest instytucją idealną. Ja również dostrzegam chociażby problem tej wodzowskiej struktury, zwłaszcza w gminach, która przejawia się m.in. w zbyt silnej dominacji prezydenta, burmistrza czy wójta choćby nad radą, która ma być ciałem przedstawicielskim, ale której rola bywa marginalizowana. Czy jest to problem natury prawnej czy też pewnej kultury politycznej? Myślę, że przyczyna leży po środku. Przez 20 lat, od czasu do czasu, angażowałem się w badanie stylów przywództwa. Posługiwaliśmy się w tym badaniu prostą typologią, wyróżniając styl autorytarny i styl konsultacyjny. Pierwszy odnosi się do lidera lokalnego, który działa sam, drugi – do osoby, która bierze pod uwagę zdanie innych, naradzając się z nimi co do podejmowanych decyzji. W powtarzanych co kilka lat badaniach pytaliśmy mieszkańców o ich oczekiwania wobec lokalnych liderów. W ostatnich latach obserwuję w tym zakresie bardzo dużą zmianę. O ile jeszcze 20 lat temu styl wodzowski i technokratyczny model zarządzania były dość szeroko akceptowane, współcześnie szala przechyla się na drugą stronę. Obywatele oczekują, że władarze będą z nimi rozmawiali, będą ich słuchali, konsultowali z nimi swoje pomysły i decyzje. To pozwala sugerować, że ta silna dominacja w małych społecznościach

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 07, wrzesień 2025 20:44

Anna Dąbrowska

Odsłony: 2004

lokalnych jest nie tylko kwestią przepisów prawnych, ale również brakiem umiejętności dostosowania się przez włodarzy do zmieniających się oczekiwań społecznych.

A co uważa Pan o limitowaniu kadencji?

Obawiałem się tego pytania od samego początku naszej rozmowy.

Dlaczego?

Ponieważ – w przeciwieństwie do większości samorządowców, dla których sprawa jest jednoznaczna – nie mam sprecyzowanego zdania na ten temat. Rozumiem po części obydwie strony sporu – choć nie wszystkie ich argumenty podzielam – i na ten moment nie do końca potrafię wyważyć, czyje racje są bardziej słuszne.

Nie przekonuje mnie koronny argument, zgodnie z którym wprowadzenie dwukadencyjności było niekonstytucyjne. Zwłaszcza, że nie mamy Trybunału Konstytucyjnego, który miałby wystarczający autorytet do takiej oceny, a Komisja Wenecka, której zdanie stanowi dla mnie pewien wyznacznik, nie widzi tu sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Gdybym już musiał rozstrzygać, sądzę, że zrezygnowałbym z tego ograniczenia w małych gminach, w których występuje problem z wyłonieniem innego kandydata. Już w ostatnich wyborach w około czterystu gminach nie było konkurencji. Zwolennicy ograniczenia liczby kadencji wysuną argument, że mieszkańcy obawiają się stawać w szranki z dotychczasowymi włodarzami, przez co nawet nie zgłaszają swoich kandydatur. Jest to jednak zbyt duże uproszczenie. Naprawdę w niektórych małych społecznościach lokalnych będzie problem z wyłonieniem sensownych kandydatów. Jestem gotów przyjąć inne argumenty za utrzymaniem limitu, ale wydaje mi się z kolei, że dwie pięcioletnie kadencje to za mało. Uważam, że trzy czteroletnie byłyby bardziej sensownym i akceptowalnym rozwiązaniem.

Bierze Pan udział w posiedzeniach plenarnych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jak ocenia Pan współpracę na linii rząd-samorządy w ramach KWRiST?

Przede wszystkim, znakomicie, że takie ciało istnieje, nawet jeżeli dochodzi do spięć pomiędzy stroną rządową i samorządową. Po to jest ta komisja, żeby te spięcia i dyskusje się pojawiały. Doceniam to, że KWRiST nie jest pomijana w procesie legislacyjnym, co w czasie poprzednich kadencji parlamentarnych zdarzało się dosyć często.

Przy tym zdaniu postawiłabym gwiazdkę...

Tak, wiem, że były przypadki, w których organizacje samorządowe interweniowały, bo strona rządowa nie zauważyła bądź też nie uznawała, że projektowana regulacja dotyczy samorządów czy też powoływała się na deregulacyjny charakter aktu, ale były to raczej przypadki sporadyczne i raczej wynikające z nieporozumienia, niż z intencji. Nie ma już chyba natomiast praktyki procedowania projektów, przygotowywanych w ministerstwach, jako projektów poselskich, celem ominięcia ich opiniowania przez KWRiST.

To, czym jestem negatywnie zaskoczony w odniesieniu do prac Komisji, to niektóre wypowiedzi przedstawicieli rządu. Przykładowo, pamiętam posiedzenie, w czasie którego jeden z nich wyraźnie nie

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 07, wrzesień 2025 20:44

Anna Dąbrowska

Odsłony: 2004

rozdzielił rządowej administracji w województwie od samorządu wojewódzkiego. Po drugie, to, co wydawało się uzgodnione w programach wyborczych przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi i niekontrowersyjne, nagle okazało się trudne czy wręcz niemożliwe do zrealizowania. Przykładem jest kwestia nadzoru kuratorów nad decyzjami dotyczącymi sieci szkolnej. Wydawało się oczywiste i uzgodnione, że wrócimy do tego, że to samorządy, które finansują szkoły będą decydowały o sieci szkolnej. I nagle, po prawie dwóch latach od wyborów, słyszymy, że MEN nie zgadza się, by kurator – nazwijmy to kolokwialnie – nie miał prawa weta wobec decyzji, dotyczącej likwidacji szkoły. Innym przykładem są Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wydawało się, że z powrotem przywrócimy kontrolę nad nimi samorządom wojewódzkim a – ku zdumieniu mojemu i nie tylko mojemu – okazało się to bardzo kontrowersyjne. Zdarzają się również wypowiedzi przedstawicieli strony samorządowej, które sprawiają wrażenie nie do końca przemyślanych. Sam jednak fakt istnienia KWRiST oraz regularnych spotkań reprezentacji rządu i samorządów jest pewnym fenomenem w Europie i oceniam go bardzo pozytywnie. Nawet przy świadomości, że cały ten mechanizm mógłby funkcjonować jeszcze lepiej.

Jedną z ustaw opiniowanych przez KWRiST, wzbudzającą największe emocje, jest nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jak ocenia Pan tę regulację?

Zacznijmy od tego, że ta ustawa wprowadziła kilka pozytywnych zmian. Po pierwsze, uniezależniła wpływy z udziału w podatkach dochodowych od bieżącej polityki podatkowej państwa. Drugim bardzo ważnym aspektem, uwzględnionym w regulacji, było dostrzeżenie, że samorządy różnią się pod względem potrzeb wydatkowych. Nareszcie zawarto w niej próbę pokazania determinant, które powodują, że potrzeby wydatkowe w jakiejś usłudze są wyższe w jednych samorządach, a w innych niższe.

Jednocześnie, zaprzepaszczona została okazja do wprowadzenia dalej idących zmian. Przykładowo, można było zrobić znacznie więcej w kwestii autonomii dochodowej samorządów. Tu rząd się zatrzymał, nie proponując dalszych rozwiązań. Ponadto, choć sama idea determinant wydatkowych była słuszna, została nie najlepiej zrealizowana i niektóre ich elementy są błędnie zdefiniowane. Dużym problemem pozostało finansowanie oświaty. Subwencja oświatowa została co prawda zastąpiona potrzebami oświatowymi, ale sam mechanizm finansowania de facto się nie zmienił. Jest zatem jeszcze wiele kwestii wymagających poprawy i – może nieco naiwnie – mam nadzieję, że zapowiedziany na rok 2026 monitoring funkcjonowania ustawy, doprowadzi do tego, że Sejm przegłosuje korzystną dla samorządów nowelizację, a Pan Prezydent jej nie zawetuje. Jak wspominałem już wcześniej, późną jesienią tego roku NIST zamierza przedstawić swoje sugestie zmian, które powinniśmy wprowadzić.

Sądzi Pan, że samorządy powinny obawiać się nowej prezydentury?

Myślę, że przekonamy się o tym za kilka miesięcy czy za rok. Nie chciałbym wdawać się w polityczną ocenę Pana Prezydenta, zwłaszcza na starcie jego kadencji, ale rzeczywiście, czuję pewną obawę, że nawet jeżeli pojawią się ustawy, poprawiające kondycję samorządów – biorąc pod uwagę „zapał” Pana Prezydenta do wetowania ustaw – zostaną one odrzucone. Nie jest tajemnicą, że Pan Prezydent jest w pewnym konflikcie z większością rządową i chętnie korzysta ze swojej prerogatywy. Nawiązując do ograniczenia liczby kadencji, o której rozmawialiśmy, sądzę, że gdyby nawet pojawiła się ustawa znosząca to ograniczenie, Pan Prezydent mógłby odmówić jej podpisania.

Przyznaję natomiast, że właściwie nic nie wiem o stosunku Pana Prezydenta do samorządów,

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 07, wrzesień 2025 20:44

Anna Dąbrowska

Odslony: 2004

samorządności i decentralizacji. Wydaje mi się, że w swojej dotychczasowej karierze zawodowej w ogóle tym tematem się nie zajmował i bardzo trudno jest cokolwiek przewidywać. Był kandydatem na urząd prezydenta, popieranym przez Prawo i Sprawiedliwość, którego wizja dotycząca samorządów jest rozbieżna z moim rozumieniem tego, czym jest samorząd. Natomiast na ile Pan Prezydent podziela te poglądy, tego nie wiem.

Wróćmy jeszcze do tematu Instytutu. Opowiedział nam Pan o tym, jak wyglądały jego działania w ostatnich miesiącach i nad czym pracuje teraz. Może pozwoli nam Pan zajrzeć nieco za kotarę przyszłorocznych planów?

Na pewno będziemy kontynuować prace, które rozpoczęliśmy w bieżącym roku, ale które ze względu na natłok różnych inicjatyw, nie zostaną w nim zakończone. Takim przykładem jest raport na temat skutków depopulacji dla funkcjonowania samorządów. Chodzi przede wszystkim o tereny wiejskie, gdyż tam to zjawisko jest najsilniejsze. Ukazemy także całościowy obraz finansów samorządowych, w którym uwzględnimy spółki komunalne. Planujemy przyjrzeć się również funduszowi sołeckiemu. Co do innych pomysłów, dyskusje jeszcze trwają.

Czy możemy spodziewać się, że wśród tematów znajdujących się w centrum zainteresowania NIST-u pojawią się niebawem również zagadnienia dotyczące ochrony ludności oraz obronności i odporności państwa?

To są z pewnością bardzo ważne tematy. Mam z nimi jednak osobisty kłopot – z pełną pokorą wyznaję, że nie bardzo się na nich znam. Zarówno ja, jak i specjaliści z Instytutu, nie jesteśmy w stanie ich zaprojektować. Nie wykluczam, że w przyszłości zajmiemy się nimi z udziałem ekspertów zewnętrznych.

Bardzo dziękuję Panu za rozmowę. Czy korzystając ze sposobności, jest coś, co chciałby Pan przekazać czytającym nasz wywiad, samorządowcom?

Tak, z wdzięcznością i wzruszeniem zauważyłem, że część samorządowców wiązała spore nadzieje z powołaniem mnie na stanowisko dyrektora NIST-u. To zaufanie, otrzymane na starcie, było dla mnie bardzo ważne i próbuję go nie zawieść, choć podkreślam to, co mówiłem od początku: prezentowane przez nas raporty nie zawsze będą zgodne z opiniami samorządów. Pamiętam moją rozmowę z jednym z ważnych działaczy samorządowych, który zwrócił się do mnie z prośbą o przygotowanie konkretnego opracowania na potrzeby strony samorządowej KWRiST. Odpowiedziałem wówczas szczerze, że możemy je zrobić, ale dopiero za rok. Być może zabrzmiało to z mojej strony lekceważąco, ale intencja była zupełnie inna. Dlaczego to przywołuję? Ponieważ proszę o to, aby mieć na uwadze, że jesteśmy małą instytucją – z łącznie kilkunastoma pracownikami i trzymilionowym budżetem. Dla porównania, w Danii podobna instytucja zatrudnia 180 badaczy. Robimy, co możemy, ale mamy ograniczone zasoby i jeżeli odmawiamy realizacji jakichś potrzeb, to z pewnością nie jest to spowodowane złą wolą, a przede wszystkim brakiem zasobów.

Raz jeszcze dziękuję za poświęcony czas.