

Karol Dąbrowski

Sprawozdanie z konferencji „Polski samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem – osiągnięcia, niepowodzenia, wyzwania”, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 29 listopada 2013 roku

Rocznik Samorządowy 2, 188-193

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Sprawozdanie z konferencji „Polski samorząd terytorialny
w systemie zarządzania państwem – osiągnięcia, niepowodzenia,
wyzwania”, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 29 listopada 2013
roku.**



29 listopada 2013 roku, na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa miała miejsce konferencja "Polski samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem – osiągnięcia, niepowodzenia, wyzwania". Jej celem – jak zaznaczyli organizatorzy – było przedstawienie roli samorządu terytorialnego w Polsce jako formy decentralizacji administracji publicznej, która przyczyniła się do demokratyzacji systemu zarządzania państwem. Ideę samorządności uznano bowiem za jeden z fundamentów ustrojowych III RP. Zdaniem organizatorów, samorząd wzmacnia strukturę państwa, dzięki zaangażowaniu czynnika obywatelskiego. W trakcie konferencji starano się więc skonfrontować tak rozumiane główne motywy doktryny samorządowej z praktyką funkcjonowania polskiego samorządu po jego dwóch dekadach działalności, tj. od momentu uchwalenia ustawy z 1990 roku o samorządzie gminnym. Nawiązano do wskazywanych w debacie publicznej zagrożeń dla samorządu lokalnego ze strony biurokratyzacji własnych jego struktur, skłonności centralistycznych rządu centralnego i jego agend po to, aby zastanowić się nad tym, gdzie w procesie decentralizacji zostały popełnione błędy i jakie modyfikacje są konieczne, by nie zanikł wspólnotowy charakter gmin i innych jednostek polskiego samorządu terytorialnego.

Omawiana konferencja była – na czym warto się dłużej zatrzymać – ciekawie zorganizowana. Otóż została podzielona na dwie części. W pierwszej, trwającej nieco ponad godzinę, wygłoszone zostały cztery syntetyczne referaty pracowników Wydziału, a druga – zdecydowanie dłuższa, gdyż prawie dwu i półgodzinna przeznaczona została na panelową dyskusję samorządowców. Połączenie krótszych i tematycznych naukowych referatów z żywą dyskusją praktyków stało się niewątpliwym wyróżnikiem tej konferencji. Istotnym był fakt, że wystąpienia referatowe dotyczyły czterech węzłowych zagadnień: regionalizmu i roli samorządu

wojewódzkiego (prof. Robert Kmiecik), sensu istnienia powiatów (dr Jacek Pokładecki), statusu gminy (dr Mikołaj Tomaszuk) oraz koncepcji ustroju metropolii (dr Paweł Antkowiak). Dzięki temu słuchacze mogli skonfrontować zdanie naukowców z późniejszą dyskusją praktyków i zarazem lokalnych polityków. Właściwy był także dobór prelegentów. Osoba Jacka Pokładeckiego w środowisku samorządowców reklamy nie wymaga. Publikacje Roberta Kmiecika są bardzo znane – szczególnie jeśli chodzi o samorząd gospodarczy, a od pewnego czasu on i jego wychowankowie (Paweł Antkowiak i Marta Balcerk) skupili się na problematyce obszarów metropolitalnych i aglomeracji.

Na konferencję został zaproszony i jego wystąpienie zostało ujęte w programie – Michał Boni, ówczesny Minister Administracji i Cyfryzacji. Z korzyścią dla przebiegu tego naukowego spotkania, zdaniem niżej podpisanego, wymieniony polityk się nie pojawił, dzięki czemu uniknięto politycznej prezentacji, a zaoszczędzono czas na merytoryczną dyskusję. Ogólnie rzecz biorąc, zapraszanie znanych osób ze świata polityki nie służy, w odczuciu autora sprawozdania, jakości debat naukowych. Przekaz osób, akurat będących u szczytu władzy, nie niesie ze sobą rzeczowego zasobu słów, a jedynie zawiera propagandowe słowotwórstwo, które rozmija się z faktycznymi decyzjami podejmowanymi w zaciszu kierowniczych gabinetów, gdy interes publiczny ustępuje partyjnemu egoizmowi. Dopisali za to przedstawiciele samorządów Wielkopolski. Obecni byli: wojewoda, wicemarszałek, starostowie, wójtowie i radni.

Konferencję otworzył i słowa powitania wygłosił Dziekan Prof. Tadeusz Wallas. Podkreślił – może nieco promocyjnie – rolę Wydziału w kształceniu działaczy samorządowych oraz perspektywy utworzenia nowego kierunku studiów „Zarządzanie Państwem”. Robert Kmiecik („Miejsce samorządu wojewódzkiego w systemie zarządzania regionem”) mówił przede wszystkim o roli samorządu wojewódzkiego w zarządzaniu regionalnym. Zwrócił uwagę na konieczność precyzyjnego określenia zadań tego samorządu w relacji zarówno do wojewody (który jest reprezentantem rządu) i jego aparatu, jak również do powiatów i gmin. Postawił ważne pytanie, co stanie się z kompetencjami województwa, gdy zabraknie środków unijnych, gdyż obecnie administracja wojewódzka szczebla samorządowego skoncentrowana jest na ich zagospodarowywaniu i wokół tych spraw jest zbudowana. Za pozytywny ocenił taki podział kompetencji między marszałkiem województwa a wojewodą, gdy prelegenta, samorząd wojewódzki zajmuje się bieżącym administrowaniem i zarządzaniem regionem, a administracja rządowa – reprezentować interesy państwa oraz sprawować nadzór. Przeszkodami w rozwoju regionalnym są – w ocenie Roberta Kmiecika – rozproszone prawodawstwo, niskie dochody własne i zbyt

słaba współpraca między biznesem a administracją. Za niebezpieczne uznał zaś tendencje centralistyczne, które przekreślają rolę regionów w rozwoju państwa.

Jacek Pokładecki („Czy w Polsce potrzebny jest samorząd powiatowy? Refleksje na temat roli samorządu ponadgminnego w systemie zarządzania państwem”) skoncentrował się na roli samorządu ponadgminnego i uwarunkowaniach politycznych, jakie towarzyszyły tworzeniu powiatów. Uwarunkowania te wywołały bowiem wiele niekorzystnych tendencji w funkcjonowaniu struktur powiatowych. Zbyt duża liczba powiatów i brak racjonalności w ich kształtowaniu zaowocowały ograniczeniem w dalszej perspektywie podmiotowości rozwojowej administracji ponadlokalnej. Powiaty nie są samodzielne od strony dochodowej, inwestycyjnej, a nawet decyzyjnej. Uzależnienie od dotacji i subwencji, nieefektywność ekonomiczna, rozerwanie odpowiedzialności za sprawy oświatowe, opieki zdrowotnej, walki z bezrobociem, wzmagają rosnące zadłużenie powiatów w Polsce.

Z referatem „Gmina w systemie władzy publicznej Polski – w poszukiwaniu równowagi pomiędzy nadmiarem obowiązków a niedoborem środków finansowych” wystąpił Mikołaj Tomaszuk. W celny sposób wskazał zmienne wpływające na stan zadłużenia gmin, w tym stawki podatkowe, zasady finansowania projektów unijnych, „janosikowe”, outsourcing usług publicznych, obowiązki wynikające z Karty Nauczyciela, tudzież sposób działania związków międzygminnych (np. w zakresie gospodarki odpadami). Uświadomił zebranym drastyczny wzrost zadłużenia gmin z 14 mld złotych w 2002 roku do 65/68 mld w roku 2011. Dane te zaprezentował na tle globalnego zadłużenia Skarbu Państwa (800 mld) i ogólnie sektora finansów publicznych. Przypomina to sytuację Hiszpanii, w której niepohamowany deficyt przyczynił się do głębokiego kryzysu ekonomicznego. Prelegent wystąpił dlatego z propozycją racjonalizacji wydatków tak, by zestaw zadań publicznych nałożonych na gminy był adekwatny do możliwości finansowych, a nie odwrotnie (jak jest obecnie), że gminy nie nadążają z ich finansowaniem. Problemem jest również inflacja roszczeń samych mieszkańców. Poruszył ponadto kwestie spadku dochodów własnych wskutek na przykład emigracji i migracji wewnętrznej, wzrostu wydatków na pomoc

społeczną (starzenie się społeczeństwa), jak też konsekwencje błędów w planowaniu przestrzennym i suburbanizacji. Skrótowo wspomniał również o popularnej obecnie koncepcji smart-city, zmierzającej do racjonalnego gospodarowania energią w obrębie miast, poświęcając jednak tej koncepcji zbyt mało czasu, gdyż słuchacze mogli nie nadażyć za wyświetlaną przez niego prezentacją.

O potencjalnych problemach związanych z formowaniem ustroju metropolii mówił Paweł Antkowiak („Ustawa metropolitalna – brakujące ogniwo reform samorządowych w Polsce”). Na wstępie wspominał, iż procesy metropolizacji są naturalnym zjawiskiem we współczesnym świecie. Zestawił koncepcje metropolitalne obecne w dokumentach rządowych z postulatami środowiska samorządowego i naukowego. Jest to zabieg uprawniony, gdyż dezyderaty naukowców zbieżne są z dążeniami samorządowców, a przeciwne projektom politykom szczebla rządowo-parlamentarnego oraz biurokracji centralnej. Projekty te – zdaniem prelegenta – trzeba ocenić krytycznie, gdyż wzbudzają sztuczne roszczenia metropolitalne ośrodków, które nie dysponują należyтым zapleczem. Nasuwają skojarzenie, iż strumień finansowy zostanie skierowany właśnie na wybrane metropolie kosztem reszty terytorium państwa, pogłębiając dysproporcje w rozwoju regionalnym. Poza tym wcale nie przyczynią się do wzmocnienia dotychczasowych związków znaczących miast z ich otoczeniem. Krytykował pomysł tworzenia powiatów metropolitalnych, w rzeczywistości nowej jednostki podziału terytorialnego: „czegoś” między powiatem a województwem. Nasuwa się w tym miejscu skojarzenie z Estonią, w której stosunkowo szybko po odzyskaniu niepodległości zrezygnowano z wyodrębniania miast republikańskich na rzecz jednolitego traktowania gmin wiejskich i miejskich. W dalszej części swego wystąpienia Paweł Antkowiak punkt po punkcie poddał krytyce rozwiązania projektu rządowego, wskazując przede wszystkim na brak logiki tej koncepcji metropolitalnych powiatów.

Część naukową zamknęła krótka dyskusja, a po przerwie kawowej rozpoczęła się otwarta debata, w której udział wzięli w roli dyskutantów: Lech Janicki – starosta ostrzeszowski, przewodniczący Konwentu Starostów Województwa Wielkopolskiego, Jan Grabkowski – starosta poznański, wiceprezes Stowarzyszenia Metropolia Poznań, Ryszard Grobelny – prezydent m. Poznania, Wojciech Jankowiak – wicemarszałek województwa wielkopolskiego. Dyskusję sprawnie moderował Paweł Antkowiak. Po krótkich wystąpieniach panelistów rozpoczęła się otwarta debata, w której zabierali głos działacze samorządowi, pracownicy Wydziału, jak i osoby z publiczności. Wśród wielu wątków, jakie poruszono, interesujące dla autora przedkładanego sprawozdania były dla przykładu kwestie: informatyzacji administracji lokalnej (w której finalnie obywatel z dowolnego miejsca w kraju będzie mógł załatwić sprawy

urzędowe, co może zwiększyć obciążenia pracą bardziej uczęszczane urzędy gminne), które to zjawisko Prezydent Grobelny nazwał „odmiejszczeniem” administracji publicznej, a jako wzór podano Gruzję; niesamodzielność powiatów, które stały się „ubogim krewnym” nie tylko województw, ale nawet gmin; pozytywny aspekt wyborów bezpośrednich, które wyzwoliły aktywność lokalnych liderów (z postulatem rozszerzenia wdrożenia bezpośredniego wyboru starostów, gdyż ich obecna pozycja nie pasuje do polskiej tradycji administracyjnej); konflikty na linii samorządu – Ministerstwo Finansów oraz wadliwe prawnie sformułowania ustawy o finansach publicznych, blokujące możliwości inwestycyjne gmin a pożyteczne dla mieszkańców.

W dyskusji pojawiły się głosy optujące za likwidacją powiatów, jako zbędnego ogniwa. Argumentowano bowiem, iż pozostały zadania dawnych urzędów rejonowych, których biurokracja powiatowa nie zagospodarowała należycie, a gminy z powodzeniem są w stanie same sobie z nimi radzić, a jeśli nie – to można je przenieść na poziom regionalny. Jak dowodzono, faktycznie 90 % zadań dawnych „rejonów” można podzielić między gminy i województwo, a powiaty obecnie pełnią wybitnie rolę polityczną. Oszacowano, że 80 % powiatów nie posiada kompletu ogólnie rozumianych instytucji publicznych potrzebnych obywatelom (sądów, prokuratur, szpitali itp.). Przy okazji akcentowano wadliwą a odziedziczoną po poprzednim ustroju sieć szpitali: gęstsza na zachodzie kraju, gdzie budowano ją z myślą o ewentualnym ataku ze strony kapitalistycznego Zachodu, co zwiększa koszty utrzymywania takiej infrastruktury. Zwrócono uwagę na nieracjonalność równego traktowania gmin pod kątem zadań publicznych i wymagania utrzymywania analogicznego aparatu urzędniczego dla każdej z gmin i to w sytuacji, gdy w niektórych gminach (nawiązując do przykładu Francji) liczba mieszkańców może spaść poniżej 100 mieszkańców, a z upływem lat być może nawet poniżej czterech. Za konkluzję może wystarczyć stwierdzenie o niemożliwości funkcjonowania administracji w mniejszych gminach.

W trakcie konferencji płynnie łączono wątki lokalne, regionalne i o znaczeniu ogólnopolskim. Wśród obecnych działaczy samorządowych byli

absolwenci Wydziału, a stale nawiązywano do wątku Poznania, jako metropolii. Na tym tle wyraźnie i rzeczowo przebijała krytyka rządowego projektu powiatów metropolitalnych, rozbijający naturalnie stworzone oddolne struktury, które w przypadku Poznania zapewniają współpracę gmin skupionych wokół stolicy Wielkopolski.

Obecni mogli wysłuchać reprezentantów samorządu terytorialnego, opisujących bolączki rządzenia mikro-społecznościami. Skłaniało to do refleksji co do różnic między oceną tej samej rzeczywistości wyrażaną przez osoby (należące przecież to tych samych partii politycznych), gdy sprawują rządy na szczeblu lokalnym, a gdy znajdują się w centrali. Dobra konferencja to albowiem taka, w trakcie której słuchacz ma możliwość pozyskania inspiracji intelektualnych do dalszej naukowej pracy. Tak nakreślony utylitarny cel, zdaniem opisującego, poznańska konferencja spełniła.

Samą konferencję niżej podpisany traktuje jako wzór do naśladowania, zwłaszcza pod względem przemyślanej organizacji, przebiegu i panującej atmosfery. Organizatorzy nie zapomnieli także o suwenirach i wyżywieniu. Każdy z uczestników otrzymał, wydaną przez Wydawnictwo UAM, rozprawę doktorską Pawła Antkowiaka („Samorząd zawodowy w Polsce”) oraz przykładowy numer „Przeglądu Politologicznego”. Obiad zaś został podany w wygodnej wydziałowej stołówce, gdzie przy stolikach toczono luźne dyskusje.

Karol Dąbrowski