

## Adam Aduszkiewicz

# Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

### – perspektywa na kolejne lata

*„Zarządzanie jednostką samorządową ma swój niesłychanie istotny wymiar menedżerski, jak również obywatelski; samorządy są częścią systemu zarządzania państwem i zarazem są formą samoorganizacji społeczeństwa. Co więcej, tylko jako forma samoorganizacji mogą być właśnie skutecznym ogniwem systemu zarządzania, skuteczniejszym niż element czysto urzędniczej struktury administracyjnej.”*

Miejsce, jakie zajmuje, i rola, jaką odegrała i odgrywa Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) w kręgu instytucji i środowisk związanych z polskim samorządem terytorialnym, są ściśle związane z najważniejszymi założeniami i historią polskiej reformy samorządowej. Jerzy Regulski w swoich wspomnieniach przypomina listę postulatów, jakie przygotował przed obradami Okrągłego Stołu w 1988 r.:

- 1) odrzucenie stalinowskiej zasady jednolitej władzy państwowej;
- 2) przywrócenie autentycznego samorządu lokalnego:
  - a) nadanie miastom i gminom osobowości prawnej,
  - b) demokratyczna ordynacja wyborcza,
  - c) własna administracja,
  - d) własność komunalna,
  - e) prawo gmin do opieki sądowej;
- 3) skrócenie kadencji Rad Narodowych;
- 4) ustalenie organizacji wdrażanie reformy.

Podczas obrad Okrągłego Stołu żaden z tych postulatów nie został przyjęty przez stronę rządową. Spotkania zespołu ds. samorządu terytorialnego zakończyły się podpisaniem protokołu rozbieżności. Nietrudno się domyślić, dlaczego. Już pierwszy postulat oznaczał likwidację państwa, w którym cała władza jest skupiona w jednym ośrodku. Przedstawiciele strony rządowej doskonale sobie zdawali sprawę z konsekwencji wprowadzenia zmian zaproponowanych przez J. Regulskiego.

Reforma samorządowa, wprowadzona po wyborach 1989 r., stworzyła państwo, w którym władza należy nie tylko do rządu i parlamentu, ale także do jednostek samorządu terytorialnego. Powstał model, w którym różne ośrodki władzy muszą umieć ze sobą współpracować, negocjować i umieć zarządzać nieuchronnymi konfliktami. Model rządzenia państwem jest znacznie trudniejszy i znacznie bardziej wymagający dla wszystkich stron niż dawny ustrój PRL, ale również nieporównanie bardziej od niego efektywny.

Jednym z ważnych wyzwania, z jakim musieli się zmierzyć twórcy i organizatorzy reformy samorządowej, było stworzenie instytucjonalnego zaplecza dla odradzającego się po kilkudziesięciu latach przerwy samorządu terytorialnego. Takim zapleczem nie mógł być rząd, bo w płynnej sytuacji politycznej nie gwarantował żadnej trwałości. Nie mogła być nim administracja państwowa, bo nie było w niej z oczywistych względów ludzi, którzy wiedzieliby, czym jest samorząd terytorialny, a poza tym tworzenie samorządu polegało między innymi na ograniczaniu zakresu władzy centralnej administracji. Najbardziej przydatna okazała się nieznana w 1989 r. formuła organizacji pozarządowej. Historyczna rola FRDL polegała zarówno na tym, że potrafiła ona w skali ogólnopolskiej dotrzeć do bardzo wielu środowisk samorządowych i pomóc im poprzez kontakty, wyjazdy zagraniczne i szkolenia nauczyć się

samorządności, jak i na tym, że udowodniła przydatność i skuteczność organizacji pozarządowej jako katalizatora zmian.

Dziś, po 25 latach bardzo szerokiej i owocnej działalności, musimy zadać sobie pytanie, czy taka formuła wciąż jest najlepsza, czy pozwoli skutecznie mierzyć się z wyzwaniem, jakie dziś stoją przed samorządem terytorialnym i jakie pojawią się w przyszłości. Innymi słowy, trzeba pomyśleć, czy jest w Polsce miejsce na ogólnopolską organizację pozarządową, która poprzez różne działania (szkolenia, doradztwo, realizację projektów społecznych finansowanych ze środków unijnych i innych) stara się oddziaływać na jakość funkcjonowania samorządu terytorialnego, na rozwijanie kapitału społecznego w lokalnych wspólnotach, na rozwijanie postaw obywatelskich i procesu demokratycznego na poziomie lokalnym? W Polsce istnieją dziś profesjonalne i wpływowe związki samorządowe, pojawiają się niekiedy ambitne próby kształcenia kadr samorządowych, jest wiele komercyjnych organizacji, które oferują samorządom swoje usługi.

Ważną przesłanką w poszukiwaniu odpowiedzi na tak postawione pytanie jest diagnoza sytuacji polskiego samorządu terytorialnego zawarta w raporcie opracowanym przez zespół kierowany przez Jerzego Hausnera. Autorzy raportu sformułowali dziesięć dylematów, z którymi musi się zmierzyć samorząd, jeśli ma nadal się rozwijać, a nie wikłać w niepokonalne sprzeczności systemowe. Oto kilka z nich: „Samorząd terytorialny jako element systemu zarządzania państwem czy forma oddolnej samoorganizacji społeczeństwa”, „Menedżerski czy obywatelski model samorządności terytorialnej”, „Samorząd terytorialny jako dostawca usług publicznych czy podmiot odpowiedzialny za rozwój danego terytorium”.

Mam wrażenie, że właśnie te trzy dylematy najtrafniej opisują napięcie, które wyznacza dynamikę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Rozwiązanie dylematu nie polega na eliminacji któregośkolwiek z jego członów, bo oba są ważne. Dylemat to sytuacja, w której trzeba umieć się odnaleźć. Zarządzanie jednostką

samorządową ma swój niesłychanie istotny wymiar menedżerski, jak również obywatelski; samorządy są częścią systemu zarządzania państwem i zarazem są formą samoorganizacji społeczeństwa. Co więcej, tylko jako forma samoorganizacji mogą być właśnie skutecznym ogniwem systemu zarządzania, skuteczniejszym niż element czysto urzędniczej struktury administracyjnej.

W skomplikowanej rzeczywistości, którą opisują cytowane dylematy, wspólny sukces zarówno władz samorządowych, jak i administracji państwowej będą zależą od tego, czy obie strony wykażą się umiejętnością radzenia sobie z problemami i konfliktami, które pojawiają się w trzech obszarach.

Pierwszym jest proces negocjowania i ustalania granic odpowiedzialności między państwem i samorządem. Panującą obecnie sytuację opisuje trafna uwaga zawarta w „raporcie Hausnera”: „Polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przerzucania na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich pieniędzy na ich realizację”. Przykładem braku umiejętności wyważenia interesów lokalnych wspólnot oraz interesu ogólnonarodowego są konflikty ekologiczne czy rażące błędy w gospodarce przestrzennej, zarządzanie i finansowanie edukacji. Pytanie: ile spójności (państwa), ile autonomii (władz i wspólnot lokalnych) nigdy nie znajdzie ostatecznej odpowiedzi, lecz zawsze będzie wymagało dyskusji. Jeśli ta dyskusja ma być twórcza, to jedna strona nie może lekceważyć drugiej.

Drugim jest rozwój kapitału społecznego i wzrost zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Jak podkreślają badacze, dobre oceny wystawiane administracji samorządowej przez odbiorców jej usług są w istotnej mierze efektem responsywności władz lokalnych na inicjatywy, potrzeby i presję ze strony mieszkańców. Skuteczność funkcjonowania władz samorządowych zależy zarówno od poziomu ich kompetencji menedżerskich, jak i od zaangażowania obywateli w najważniejsze procesy decyzyjne. A ponieważ to zaangażowanie leży w interesie

całej wspólnoty samorządowej, to nie powinno być tylko wynikiem inicjatyw obywatelskich, lecz również inicjatyw podejmowanych przez lokalne władze.

Trzecim obszarem jest profesjonalizm elit samorządowych i jakość przywództwa samorządowego. Odpowiedzialne, dojrzałe, świadome swojej społecznej odpowiedzialności przywództwo samorządowe, a nie tylko techniczne umiejętności związane z zarządzaniem, jest najważniejszą odpowiedzią na napięcie między menedżerskim modelem zarządzania a obywatelskim wymiarem funkcjonowania samorządu.

Dylematy przedstawione w „raporcie Hausnera” określają przestrzeń, w której może i powinna planować swoje działania FRDL. W swego

rodzaju „przestrzeni dylematu” rola organizacji pozarządowych jest nie do przecenienia. Nie administracja centralna i nie władze samorządowe, lecz bezstronna, doświadczona i zaangażowana w sprawy samorządu Fundacja może być dla wszystkich ważnym partnerem, który potrafi formułować niezależne od interesów różnych stron opinie, diagnozy, proponować działania wspierające budowanie kapitału społecznego i lokalnej demokracji, podnoszące efektywność działań administracji samorządowej, rozwijanie przywództwa samorządowego, rozwój lokalnej demokracji i doskonalenie funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W tym kierunku w najbliższych latach będą zmierzały działania analityczne, edukacyjne i doradcze Fundacji.

**dr Adam Aduszkiewicz**

jest prezesem zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.