

Janusz Sepiół

Co dalej? Główne wyzwania i kierunki zmian w polskich samorządach

„Samorząd mógłby mieć istotne dochody ze wszystkich rent i opłat planistycznych oraz z innego sposobu gospodarowania, naliczania podatków od nieruchomości. W większości krajów monopol planistyczny gmin jest źródłem ich finansowania. Samorząd lokalny musi odrobić w najbliższej przyszłości swoją największą porażkę, jaką są sprawy gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego. To niezwykle paradoks, że reforma samorządowa wyszła ze środowiska urbanistów, a teraz ich dziecko, samorząd, rozbił większość porcelany.”

Niewiele jest bardziej ryzykownych zachowań dla polityków niż przepowiadanie przyszłości. Zwłaszcza w dobie Internetu, kiedy wszystko, co publicznie powiedziano, jest już prawdopodobnie wieczne. Oczywiście najłatwiej być Kasandrą, bo przepowiednie katastrof są przyjmowane jako bardziej wiarygodne, i wydaje się także, że rozliczanie z klęsk jest bardzo sporadyczne. Złe przepowiednie to pomyłki, które łatwo się wybacza. Zresztą zawsze można powiedzieć: to była tylko prognoza ostrzegawcza, nie musiało się tak wydarzyć. Natomiast politycy, którzy przewidują zdarzenia pozytywne, ryzykują dużo bardziej. Nie daj Bóg, jak wiążą jakiś sukces z konkretnym rokiem – powiedzmy, że gaz łupkowy będzie eksploatowany w 2014 r. w skali przemysłowej. Wtedy rozliczenia z błędów są bolesne. Ale przecież nie możemy porzucić myślenia o przyszłości choćby dlatego, że jest ono konieczne dla planowania działań. Co nie mniej ważne – polityk to ten, który daje nadzieję, a ona z istoty rzeczy jest związana z tym, co będzie.

W dyskursie politycznym o przyszłości najczęściej używa się takich zwrotów retorycznych jak „powinno być”, „żądamy”, „postulujemy”, „obietuję”. Ale jest też dyskurs analityczny o przyszłości, w którym mówi się raczej: „sprawy prawdopodobnie potoczą się tak a tak”, „pożądane byłoby, ale...”, „prawdopodobnie zdarzy się to i to”. Wydaje się, że bardziej pociągający

jest ten dyskurs analityczny, czyli odpowiedź na pytanie, z czym powinniśmy się w przyszłości liczyć.

W tym momencie chciałbym dokonać trzech założeń czy raczej dotknąć trzech obszarów wstępnej umowy. Po pierwsze, konieczne jest rozróżnienie sytuacji różnych typów samorządów. Trochę co innego może spotkać gminy, trochę co innego powiaty i trochę co innego województwa – po prostu inna jest ich sytuacja. Po drugie, musimy coś założyć w horyzoncie przyszłości. Po trzecie, ważne jest rozróżnienie dwóch gatunków zdarzeń wywołujących zmiany.

Jeśli chodzi o wspomniane typy samorządów, to gminy mają już 24 lata, były budowane na podstawie dość powszechnych w Europie, w gruncie rzeczy, standardowych modeli. Do dziś gminom towarzyszy niezwykle pozytywna ocena polityczna. Jeśli ktoś mówi, że jest samorządowcem, to w rzeczywistości ma poczucie nobilitacji. Bez względu na to, co w samorządach lokalnych by się wydarzyło, ocena medialna jest zawsze mniej lub bardziej pozytywna. Przypomina to sytuację ucznia, który od dawna ma w szkole dobrą opinię, i nawet jak napisze trochę słabsze zadanie, to mu się ocenę trochę podciągnie. Toteż nie przewiduję jakichś istotnych zmian w samorządzie gminnym.

Jeśli chodzi o samorządy powiatowe, to one są ciągle w ogniu krytyki. Jedni powiadają:

niech powiat nie będzie wspólnotą obywateli, tylko wspólnotą gmin. Inni z kolei: niech zamiast powiatu funkcjonują tylko „rejencje” samorządu regionalnego. Buzuje fontanna pomysłów, co sprawia, że powiaty nie mają poczucia stabilności. I rzeczywiście, nie mamy pewności, co może się w tym obszarze wydarzyć.

Wreszcie województwa. Dyskusja o regionach oznacza od razu dyskusję o modelu państwa. O ile ustrój gmin jest do pewnego stopnia w Europie standardem, to jednak ustrój jednostek poniżej poziomu państwa jest niesłychanie zróżnicowany. Każdy kraj wypracował unikalne, własne struktury i dlatego przyszłość województw widzę jako rozdział zupełnie otwarty, księgę jeszcze niezapisaną. Polskie województwo to rozwiązanie ustrojowe, które wciąż jeszcze może bardzo ewoluować i możliwe są tu zaskoczenia.

Dzisiaj świętujemy 25-lecie powstania samorządu. Rozważając horyzont przewidywania, wypadałoby popatrzeć symetrycznie – 25 lat w przyszłość. To chyba wyzwanie ponad siły. Sądzę, że zmiany technologiczne, społeczne w ciągu 25 lat są nie do przewidzenia. Ale już dwie, cztery kadencje, powiedzmy te 15 lat, czyli tyle, ile mają powiaty i województwa, to jest horyzont, w którym powinniśmy myśleć o przyszłości. Są już dokumenty rządowe posługujące się umowną datą 2030. To jest taka perspektywa wcale nie futurologiczna, o której warto dyskutować.

A teraz o rodzajach zmian. Otóż przyszłość budują zarówno masy zmian drobnych, z pozoru nic nieznaczących, ale które po jakimś czasie wywołują zmianę wielką oraz zmiany będące punktem złamania osi, zmiany tendencji czy punktem „przełknięcia”. Co mam na myśli, mówiąc o tych zmianach „drobnych”? To, że na przykład będzie następował przyrost kompetencji w samorządach. Prawie każda nowa ustawa coś samorządowi dodaje, czasem to jest subtelna zmiana, czasem poważniejsza, ale ten przyrost będzie nieustanny. Będzie następował wzrost budżetów, bo on już trwa od jakiegoś czasu. Będzie profesjonalizacja kadr, będzie wzrost znaczenia procedur, będzie wzrost

zatrudnienia w instytucjach samorządowych, będą budowane nowe siedziby, będzie następowała informatyzacja działań. To wszystko spowoduje, że za parę lat nie rozpoznamy tych samorządów, mimo iż owych zmian na co dzień nie będziemy dostrzegać.

Natomiast jeśli chodzi o zmiany przełomowe, to przypomnijmy, jakie były do tej pory zmiany fundamentalne. Skupiły się ok. 2006 r. Pierwsza polegała na zmianie formuły wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Wywołała radykalną zmianę lokalnego życia politycznego oraz relacji władza wykonawcza – władza ustawodawcza. Mamy daleko idące konsekwencje, jeśli chodzi o rywalizację koncepcji rozwojowych we wszystkich gminach, walkę o władzę itd. Z owej nobilitacji samorządowej zaczyna nam wyrastać samorządowa arystokracja w postaci nieobalanych prezydentów miast.

Drugim przełomem było przyznanie samorządowi województwa uprawnień w gospodarowaniu środkami europejskimi. Nagle z trzech równoległych samorządów powstała hierarchia samorządów z dominującą pozycją województw. Zarysowały się układy klientystyczne, nagle marszałkowie wyrosli na zupełnie inną kategorię władzy. Dawniej prezydent miasta traktował marszałka z góry, bo jego budżet był 10 razy większy. Ale dzisiaj to prezydent prosi o spotkanie u marszałka. Od przyjaźni z marszałkiem zależy los wszystkich lokalnych samorządowców. To niezwykle istotna zmiana polityczna.

W tym roku czeka nas eksperyment, gdyż wybory odbędą się w okręgach jednomandatowych. Jakie to zmiany wywoła, nie wiemy, przekonamy się za jakieś dwie kadencje.

Jestem jednak przekonany, że największe zmiany wcale nie będą wynikały z jakichś nadzwyczajnych politycznych reform, ale ze zmiany obszarów aktywności samorządów, ich obszarów zainteresowania. Wynikną one z obiektywnych tendencji, z tego, co się wydarzy w rzeczywistości otaczającej polski samorząd. Będą to przede wszystkim zmiany demograficzne. Większość, przytłaczająca większość polskich miast i wsi będzie traciła liczbę mieszkańców.

Mamy w tej chwili prognozę, że jedynie w około 10 dużych miastach będzie następował przyrost liczby mieszkańców. Wszystkie pozostałe zderzą się z depopulacją, skurczą się. Dziś widzimy, że przytłaczająca większość planów rozwojowych i strategii lokalnych kompletnie nie uwzględnia tego faktu, iż będzie po prostu mniej ludzi. Najbardziej kuriozalne jest to, że w planach zagospodarowania przestrzennego gmin mamy zarezerwowane tereny na ok. 60 mln nowych mieszkańców. Rzeczywistość będzie kompletnie inna. Społeczeństwo będzie się starzeć. Dzisiaj przeciętny Polak ma 42 lata, ale za 20 lat będzie miał ok. 50. Przed nami problem „srebrnej” ekonomii, zupełnie innych tematów wyborczych i innych kryteriów rozliczeń władz gminnych. Przykładowo: jakość odśnieżania chodników będzie znacznie ważniejsza niż otwarcie skateparku czy dyskoteki, bo kto inny będzie głosował, inne poglądy i systemy wartości będą dominowały.

Jednocześnie w ciągu najbliższych 10–12 lat odejdzie z rynku pracy o ponad 2 mln ludzi więcej, niż na ten rynek wejdzie. Czyli, gdyby nic się nie działo, to bezrobocie w Polsce, które obecnie wynosi ok. 2 mln, „wyparuje” samo. Oczywiście te procesy tak prosto nie przebiegają, ale to jednak oznacza, że w wielu, wielu polskich gminach pojawi się problem z siłą roboczą. To fundamentalna zmiana. Dzisiaj zmagamy się z jej nadmiarem.

W tym okresie nastąpi także wypełnienie „luki infrastrukturalnej”. Samorządy będą musiały poszukiwać zupełnie nowych typów projektów rozwojowych, a więc np. energia odnawialna, informatyzacja, ekonomia społeczna, mieszkalnictwo socjalne, poprawa zarządzania infrastrukturą; wszystkie te procesy to tzw. *smart infrastructure*, i tyle. To znaczy, że przysłowiowe „asfalt i rura” kończą się jako temat i jako symbol sukcesu.

Kolejna tendencja to awans materialny, cywilizacyjny i zwiększone aspiracje. Spowoduje on, że brzydota przestrzeni znacznie politycznie kosztować. W pewnych miejscach po prostu ludzie nie będą chcieli mieszkać bądź ceny nieruchomości się załamią. Jakość przestrzeni

zamieszkania, stan ładu przestrzennego, estetyka, standardy usług, zwłaszcza takich jak usługi rekreacyjne, sportowe czy oferta kulturalna, nagle zaczną być znacznie ważniejsze niż wodociąg, kanalizacja, parking przed ratuszem, bo to wszystko już będzie. To się zresztą zbiegnie ze zmianą pokoleniową w samorządach. Odejdzie pierwsza rewolucyjna grupa, którą można by nazwać grupą „posiwiących inżynierów”. Ludzi, którzy budowali samorząd przez poprzednie dekady, speców od chodników, kanalizacji, dróg. Oni po prostu pójdą na emerytury. Dla kogo nastąpi czas? Kto się pojawi? Myślę, że będzie to bardziej czas dla socjologów, dla speców od programów społecznych, od edukacji, od polityki senioralnej, od aktywizacji zawodowej, od przeciwdziałania wykluczeniu, od polityki rodzinnej, od komunikacji społecznej, od zarządzania usługami zdrowia, od krajobrazu, od zieleni, od estetyki, od planowania przestrzennego. I to jest scenariusz optymistyczny. Scenariusz pesymistyczny jest taki, że wszystkie stanowiska obejmą przede wszystkim prawnicy (ewentualnie politolodzy).

To wejście nowych grup zawodowych się nie uda, jeśli nie nastąpi odświeżenie autentycznej rywalizacji o przywództwo i rywalizacji idei, a to wymaga decyzji przeprowadzenia zmiany politycznej (ustrojowej).

Samorządy będą także coraz bogatsze. Wbrew potocznym poglądom o finansowej mizerii samorządów polskie samorządy mają zdrowe finanse, są niezadłużone, ostatnio *en bloc* sektor samorządowy ma wręcz nadwyżkę budżetową. Często używamy określenia „60% zadłużenia”. Tylko że 60% zadłużenia państwa odnosi się do PKB, a 60% w przypadku samorządów odnosi się do rocznych dochodów. To czyni ogromną różnicę. Inaczej mówiąc, polskie samorządy są zadłużone na poziomie poniżej 10% regionalnego PKB, czyli można powiedzieć, że są w ogóle niezadłużone. Żeby sobie to uzmysłowić, posłużmy się przykładem – analogią: gdyby przeciętna polska rodzina, w której dwie osoby zarabiają łącznie netto 5000 zł miała takie limity zadłużenia jak samorządy, to nie mogłaby wziąć kredytu ani

na mieszkanie, ani na samochód większy niż kompaktowy, bo jej limit zadłużania wyniósłby 36.000 zł. Nie mogłaby też spłacać raty miesięcznej wyższej niż 800 zł. Mamy niesłychanie ostro założone rygory bezpieczeństwa budżetowego, co sprawia, że polskie samorządy są niezadłużone. Są zamożne i ich dochody będą rosły. Przez wszystkie 25 lat zdarzył się tylko jeden rok, w którym dochody budżetu państwa rosły szybciej niż dochody samorządów – to było wtedy, kiedy podniesiono VAT z 22 na 23%. We wszystkich innych latach dochody samorządów rosły szybciej, ponieważ samorząd został wyposażony w bardzo wydajne źródła dochodów. Zwłaszcza samorząd lokalny, który jest monopolistą w dochodzie z podatku od nieruchomości. Jeżeli widzimy pozytywnie rozwój Polski, to uświadommy sobie, że rocznie przybywa ok. 100.000 budynków. Całe opodatkowanie z tego tytułu jest dochodem samorządu gminnego. Problem zaczyna się dopiero wtedy, gdy w gminie ustaje ruch budowlany.

Samorząd mógłby mieć istotne dochody ze wszystkich rent i opłat planistycznych oraz z innego sposobu gospodarowania, naliczania podatków od nieruchomości. W większości krajów monopol planistyczny gmin jest źródłem ich finansowania. Samorząd lokalny musi odrobić w najbliższej przyszłości swoją największą porażkę, jaką są sprawy gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego. To niezwykle paradoks, że reforma samorządowa wyszła ze środowiska urbanistów, a teraz ich dziecko, samorząd, rozbił większość porcelany.

Jeśli chodzi o samorządy województw, to one jeszcze długo będą żyły z gospodarowania środkami europejskimi. W kolejnej perspektywie (pomijając bieżącą, tej po 2020 r.) prawdopodobnie Mazowsze, Dolny Śląsk, może jeszcze Wielkopolska i Śląsk, wypadną z tego systemu, ale wszystkie pozostałe województwa będą nadal z tych środków czerpały. Pojawia się zatem problem, czym zastąpić, zwłaszcza dla wymienionej grupy województw, środki europejskie i jak powoli wycofywać się z modelu finansowania całego rozwoju regionalnego ze środków europejskich. Nie miejsce

tu na wielką makroekonomiczną analizę, ale wydaje się, że nie ma w tej chwili żadnych takich rezerw, poza jedną – obniżeniem kosztów polskiego długu. Jest to związane z uwiarygodnieniem Polski na rynkach finansowych i z wprowadzeniem euro. Obsługa długu to największy wydatek polskiego budżetu, blisko jedna trzecia. Gdyby udało nam się chociaż o parę punktów tę pozycję obniżyć, to byłyby pieniądze na rozwój i na substitucję środków europejskich.

Na koniec chciałbym podkreślić, że rzeczą, która wydaje mi się zupełnie nie do utrzymania na dłuższą metę (na dłuższą, czyli w tej perspektywie 2020–2030) jest ustrój polskich województw. Chodzi tutaj o dwie kwestie. Po pierwsze, o ordynację wyborczą. Sejmiki zostały zmniejszone – na starcie reformy były znacznie liczniejsze. Efekt zmiany jest taki, że w Polsce jest już cała duża grupa powiatów, które nigdy nie będą miały swojego radnego. Nie mają teraz i nie będą miały w przyszłości. Zostanie radnym w województwie jest mniej więcej tak samo trudne jak zostanie parlamentarzystą. Sejm plus Senat liczy mniej więcej tylu deputowanych, ilu mamy radnych województw, a przecież ich status i koszt utrzymania jest nieporównywalnie niższy. Najważniejsze jest to, że po prostu sejmiki są mało reprezentatywne, a profesjonalizm radnych województw pozostawia wiele do życzenia.

Druga sprawa to sposób funkcjonowania organu wykonawczego, który ściśle powtarza dawny model gminny. Jego istotą jest pięciosobowy zarząd z przewodniczącym *primus inter pares*, a odwołanie członka zarządu wymaga zmiany całej konstrukcji politycznej. Członkowie zarządu nie są z natury rzeczy lojalnymi zastępcami marszałka, są współrządzącymi. To marszałek jest szefem urzędu a członkowie zarządu są odcięci od zaplecza administracyjnego. Można sobie to wyobrazić tak: pomyślmy o takim rządzie, w którym szefem wszystkich ministerstw jest tylko premier, a wszystkie decyzje mogą być tylko decyzjami rady ministrów, kolegialnymi. Tak funkcjonuje dzisiaj zarząd województwa. Organ kolegialny w przypadku małej gminy podejmował kilka uchwał w tygodniu, około 20 w miesiącu. Dzisiaj zarząd

województwa podejmuje kilkanaście tysięcy uchwał rocznie. Po prostu ten system kompletnie się już nie nadaje do sterowania tak dużą i pełną kompetencjami jednostką. Ale co najgorsze, w tym systemie nie ma indywidualnej odpowiedzialności i nie ma rozliczalności członków zarządu. Oni zawsze pracują *in gremio*. Jakie jest z tego wyjście? Wręcz samo się narzuca: rada ministrów, regionalna rada ministrów. Wcale nie chodzi o to, żeby była to jakaś wielka grupa. Chodzi o to, by jej członkowie podejmowali indywidualne decyzje, by podlegała im jakaś struktura wykonawcza i mogli być indywidualnie z tego rozliczani, żeby mogli podejmować decyzje indywidualne, a nie decyzje jako cały zarząd. To oczywiście jest dość daleka przyszłość i musi ją poprzedzać poważna dyskusja.

Może warto przypomnieć, że w tak dużym i złożonym państwie jak Monarchia Austro-Węgierska rada ministrów liczyła tylko dziewięciu

członków. Przed pierwszą wojną światową ten limit podniesiono do 11.

Ustalając priorytety dotyczące przyszłości, na czoło wysuwa się wprowadzenie kadencyjności organów wykonawczych. Konsekwencje polityczne obecnego stanu nie są dobre. Wprawdzie podniosła się bardzo operatywność i skuteczność władz lokalnych, ale zmiany polityczne, jakie temu towarzyszą, są negatywne. Po drugie, stoi przed nami przygotowanie gmin i województw (może mniej powiatów) do wielkiej odnowy urbanistycznej. W tej sprawie należy odnowy urbanistycznej. W tej sprawie należy odnowy urbanistycznej. W tym zakresie edukacja, budowanie dobrych praktyk i wymiana doświadczeń zagranicznych jest wielką potrzebą najbliższej przyszłości.

Janusz Sepioł

jest przewodniczącym Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.