

Paweł Swianiewicz

Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?

„Jak wykazują prowadzone od lat badania opinii publicznej, na abstrakcyjne pytanie, czy zakres autonomii samorządów powinien się zwiększać, większość mieszkańców odpowiada twierdząco. Ale jednocześnie faktyczna akceptacja społeczna dla zróżnicowania poziomu czy też form wykonywania zadań edukacyjnych, związanych z kulturą i innych, jest bardzo ograniczona. A zatem między tymi dwoma wartościami – potrzebą autonomii z jednej strony i potrzebą spójności w skali kraju z drugiej – występuje wyraźne napięcie. Napięcie to rodzi wiele praktycznych pytań odnoszących się do granic autonomii lokalnej.”

Reforma samorządowa jest powszechnie uważana za jeden z najbardziej udanych obszarów polskiej transformacji ustrojowej. Reforma opierała się na przekonaniu o wartościach wiążących się z autonomią lokalną. Na wierze, że silny, podejmujący autonomiczne decyzje samorząd sprzyja rozwojowi demokracji, a także efektywnemu wykonywaniu lokalnych zadań publicznych. „Branie spraw w swoje ręce” przez społeczności lokalne i reprezentujących je polityków samorządowych pomaga odpowiedzialnemu finansowaniu usług lokalnych, sprzyja oszczędnemu wydawaniu pieniędzy, dostosowaniu przyjmowanych rozwiązań do zróżnicowanych warunków lokalnych, a także innowacjom lokalnym, które mogą być naśladowane przez inne samorządy. Jednocześnie taki sposób zarządzania pomaga w dostosowaniu realizowanych lokalnie polityk do preferencji społeczności lokalnych, będąc w ten sposób doskonałą szkołą demokratycznego zarządzania. Te wszystkie „pochwały samorządności” są trudne do zaprzeczenia i sugerują możliwie rozległą autonomię wyrażającą się zarówno swobodą w podejmowaniu decyzji o szczegółach organizacji poszczególnych zadań, jak i samodzielnością w zakresie finansowania działalności władz lokalnych.

Po II wojnie światowej samorządy w wielu krajach europejskich przejmowały odpowiedzialność za coraz szerszy zakres zadań

istotnych z punktu widzenia całego państwa, w szczególności w odniesieniu do usług społecznych, takich jak oświata, kultura czy pomoc społeczna. W Polsce, tak jak i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, proces ten był opóźniony przez skrajnie centralistyczny system polityczny obowiązujący do końca lat 80. XX w. Ale przynajmniej w Polsce (choć niekoniecznie we wszystkich innych krajach naszej części Europy) podobny proces nastąpił wraz z reformą samorządową wprowadzoną w latach 90. Współcześnie samorządy są także zaangażowane w wykonywanie zadań regulowanych przepisami europejskimi (np. odnoszących się do ochrony środowiska, zamówień publicznych czy też prawa pracy). Trudno sobie wyobrazić nieskrępowaną przepisami krajowymi czy unijnymi autonomię samorządów w zakresie tych zadań nie tylko ze względu na zobowiązania międzynarodowe, lecz także ze względu na wymogi spójności w skali kraju. Jak wykazują prowadzone od lat badania opinii publicznej, na abstrakcyjne pytanie, czy zakres autonomii samorządów powinien się zwiększać, większość mieszkańców odpowiada twierdząco. Ale jednocześnie faktyczna akceptacja społeczna dla zróżnicowania poziomu czy też form wykonywania zadań edukacyjnych, związanych z kulturą i innych, jest bardzo ograniczona. A zatem między tymi dwoma wartościami – potrzebą autonomii z jednej strony i potrzebą spójności

w skali kraju z drugiej – występuje wyraźne napięcie. Napięcie to rodzi wiele praktycznych pytań odnoszących się do granic autonomii lokalnej. Na te pytania nie ma prostej, jednoznacznej odpowiedzi. Stoimy raczej przed serią wielu szczegółowych dylematów odnoszących się do poszczególnych zadań samorządu. Konkretnie decyzje, które trzeba podejmować w obliczu tych dylematów, nigdy nie są doskonałe – promujemy jedne wartości (np. spójność), ale kosztem innych (np. autonomii społeczności lokalnej). Granice samorządności w poszczególnych krajach są wyznaczane w bardzo odmienny sposób. Na przykład w Stanach Zjednoczonych władze poszczególnych miast (właśnie miast, a nie stanów) mogą decydować o tak ważnych dla gospodarki sprawach jak wysokość płacy minimalnej. W efekcie, przykładowo, w Seattle jest ona wyższa niż w innych miastach tego samego stanu, w niektórych takiej regulacji nie przyjmuje się zresztą w ogóle. Trudno sobie wyobrazić taki zakres kompetencji samorządów w odniesieniu do polityki gospodarczej w którymś z krajów europejskich. Na przeciwnym biegunie mamy systemy, w których władze centralne nie potrafią się pogodzić z tym, by samorządy mogły samodzielnie decydować o zaciąganiu kredytów albo o wyznaczaniu wysokości podatków i opłat lokalnych. Polski system samorządowy znajduje się gdzieś pomiędzy tymi dwoma biegunami, co nie oznacza, że na pewno jest to punkt optymalny. Co więcej, sytuacja w tym zakresie nie jest statyczna – przesuwa się (choć dość nieznacznie) w jednym lub drugim kierunku w zależności od bieżącej polityki kolejnych rządów lub zmieniającej się linii orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych, sądów administracyjnych czy nawet Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa nie jest zatem oczywista, a obecna sytuacja może w dalszym ciągu ewoluować. Dlatego tym bardziej potrzeba wyraźnie mówić i dyskutować o owych dylematach, które zbyt często pozostają nieuświadomione, a decydenci kierują się w tym zakresie swoją intuicją, a nie głęboko przemyślanymi poglądami.

Wbrew popularnemu dosyć stereotypowi podział na zwolenników znaczniejszej

autonomii i deregulacji oraz tych opowiadających się za większą kontrolą działań samorządów nie jest wcale jednoznaczny. Zmniejszenie autonomii, odczuwane jako dyskomfort przez część polityków lokalnych, nie jest wcale zagadnieniem priorytetowym dla znacznej grupy samorządów. W wielu gminach powierzone im funkcje postrzega się jako zadania, którymi się administruje, próbując wypełnić nałożone obowiązki, a nie tworzy się w odniesieniu do nich określonej (własnej) polityki. Uzyskanie wystarczającej ilości środków finansowych (najlepiej przekazywanych przez budżet państwa) jest dla tych samorządów znacznie ważniejsze niż swoboda podejmowania decyzji. Prowadząc dyskusje ze stroną rządową na temat systemu finansowania gmin, powiatów i województw, korporacje samorządowe nie eksponują wcale podatków lokalnych i swobody prowadzenia polityk w tym zakresie. Najczęściej postulowana zmiana po stronie dochodów dotyczy wzrostu udziału we wpływach z podatków państwowych. Taką postawę dość łatwo zrozumieć. Wzrost odpowiedzialności za zbieranie dochodów własnych łączy się z ryzykiem politycznym (zresztą właśnie dlatego jest to rozwiązanie pożądane, sprzyjające zarówno demokracji lokalnej, jak i dyscyplinie finansów publicznych), a domaganie się większych transferów i pomocy ze strony budżetu państwa jest w pewnym sensie bezpieczniejszą i wygodniejszą postawą.

W licznych prowadzonych przeze mnie badaniach empirycznych pytania działaczy samorządowych o przepisy, które nadmiernie krępują decyzje odnoszące się do zarządzania powierzonymi zadaniami, prowadziły do zaskakujących w pierwszej chwili wniosków. Wielu z nich miało kłopoty z odpowiedzią lub też mówili, że nie mają takich problemów albo że przydałoby się doprecyzowanie niektórych przepisów *de facto* pogłębiających stopień zewnętrznej regulacji usług lokalnych. Tylko w pierwszej chwili jest to obserwacja zaskakująca. Kiedy w latach 80. XX w. w Skandynawii wprowadzano eksperyment pod nazwą *free commune* (wolna gmina), zakładający możliwość uzyskania zgody na odstąpienie od ogólnokrajowych norm prawnych

i standardów, które wydają się nadmiernie krępujące dla samorządów, to okazało się, że takie wnioski złożyło zaledwie około 10% spośród nich. Tylko częściowym wytłumaczeniem tego zjawiska był krótki czas, jaki miały samorzady na przygotowanie wniosków. W interpretacji badaczy opisujących program obraz samorządów sfrustrowanych regulacjami i tylko czekających, kiedy będzie można z tych więzów się uwolnić, jest dużym uproszczeniem. Grupa samorządów innowatorów jest stosunkowo wąska, choć ze względu na aktywność jest najbardziej widoczna w debacie publicznej. Większa (choć częściej milcząca) grupa jest skoncentrowana na pozyskaniu pieniędzy potrzebnych na realizację powierzonych im zadań i wypełnieniu otrzymywanych dyrektyw. Czasem nawet skarżą się na niedostatek, a nie nadmiar wskazówek. Natomiast zakres autonomii w tworzeniu i realizacji polityk nie znajduje się na wysokim miejscu w ich hierarchii priorytetów. Dużo wskazuje, że polska rzeczywistość nie odbiega specjalnie pod tym względem od opisywanej prawie 20 lat temu w Skandynawii.

Ale nie znaczy to, że o granicach autonomii lokalnej i wymogów spójności polityk w skali kraju nie warto dyskutować. O takich właśnie wyzwaniach i dylematach mówią kolejne artykuły w niniejszym tomie. Chcemy, by nasza debata schodziła na poziom konkretnych, szczegółowych wyzwań, dlatego wybraliśmy kilka dziedzin działalności samorządowej, na przykładzie których chcemy podyskutować o wyzwaniach pojawiających się we współczesnej polityce krajowej i samorządowej w Polsce. Niniejszy artykuł zawiera bardzo wstępne, hasłowe rozważania dotyczące kilku wybranych zagadnień. Ich rozwinięciem są kolejne opracowania znamienitych autorów, specjalistów w poszczególnych dziedzinach.

1. Planowanie przestrzenne

W jakim stopniu powinna obowiązywać zasada hierarchiczności planów wpływających na charakter zagospodarowania przestrzennego? W jakich momentach i w jaki sposób powinna

być dopuszczalna ingerencja państwa w sam proces planowania na poziomie lokalnym i w sposoby realizacji przyjętych planów? Ignorowanie preferencji społeczności lokalnych jest oczywiście niedopuszczalne, ale równie trudna do przyjęcia jest całkowita swoboda lokalna w tym zakresie.

2. Edukacja

Edukacja to zadanie samorządowe o szczególnym znaczeniu zarówno ze względu na jego znaczenie cywilizacyjne, jak i ze względu na rolę wydatków oświatowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Nie można zapominać, że w wielu samorządach (zwłaszcza w niewielkich gminach i wielu powiatach) wydatki na oświatę to ponad połowa wszystkich wydatków bieżących budżetu.

W jakim stopniu samorzady powinny mieć swobodę prowadzenia polityki edukacyjnej, a także swobodę w zakresie różnicowania rozwiązań organizacyjnych w oświacie? Regulacje przyjmowane w tym zakresie w ostatnich latach zmierzają w odmiennych kierunkach. Z jednej strony zwiększyła się autonomia samorządów, np. gdy zrezygnowano z konieczności uzyskania zgody kuratora oświaty na reorganizację sieci szkolnej. Z drugiej w wielu przypadkach gorset obowiązuje przepisów się zacieśnia, np. w zakresie edukacji przedszkolnej (narzucanie kolejnych norm w zakresie liczby miejsc w przedszkolach, jakie gminy muszą zapewnić, zmniejszająca się autonomia w zakresie polityki opłat za przedszkola, swoboda organizacji zajęć dodatkowych, utrzymywanie bardzo precyzyjnych reguł odnoszących się do pierwszeństwa w przyjmowaniu dzieci do placówek itp.). To tylko wybrane z szerszej grupy możliwych do podania przykładów ograniczeń swobody lokalnej polityki edukacyjnej. Każdy z nowych przepisów ma za sobą racjonalne uzasadnienia, ale można przytoczyć też argumenty przeciwko takiemu zmniejszaniu autonomii. W jakim zakresie ingerencja państwa jest zatem uzasadniona?

Czy i w jakim stopniu powinniśmy się godzić ze zróżnicowaniem poziomu usług

edukacyjnych oferowanych w poszczególnych jednostkach samorządowych? Bo większa autonomia w tym zakresie będzie prowadziła do większych różnic, także w poziomie nauczania. Gminy zamożniejsze, a także takie, których władze przywiązują większą wagę do wydatków edukacyjnych, będą prowadziły szkoły o wyższym poziomie niż gminy mniej zamożne oraz takie, które gdzie indziej będą upatrywały swoich priorytetów politycznych. Z jednej strony sama zasada, według której to społeczności lokalne same decydują o tym, co jest ich priorytetem, wydaje się słuszna. Ale z drugiej – czy jesteśmy skłonni pogodzić się z podziałem na gminy ze świetnymi i gminy z bardzo miernymi szkołami?

3. Finanse

Autonomia finansowa samorządów musi być, rzecz jasna, ograniczona, choćby ze względu na wymogi funkcji stabilizacyjnej realizowanej na poziomie państwa. Ale jakie powinny być granice tej autonomii? W jakim stopniu samorządy powinny mieć swobodę ustalania opłat za różnego rodzaju usługi (np. przedszkola, parkingi, dostawa wody, wywóz śmieci, opłata turystyczna itp.), a w jakim jest potrzebna jakaś unifikacja w skali kraju? Czy stawki maksymalne tych opłat (bez względu na formułowane czasami zastrzeżenia zgodności z Konstytucją) są uzasadnione? Podobne (a nawet jeszcze liczniejsze) dylematy budzą regulacje dotyczące podatków lokalnych. Czy są potrzebne stawki maksymalne? A może należy wprowadzić stawki minimalne i ograniczyć w ten sposób możliwy zakres konkurencji podatkowej? Czy zjawisko konkurencji podatkowej między samorządami jest korzystne i czy powinno być dopuszczalne? W jakim stopniu państwo powinno ingerować w zakres ulg i zwolnień z podatków, które mają przecież charakter lokalny?

Inne dylematy co do autonomii finansowej odnoszą się do sposobu finansowania działań samorządów. Z jednej strony jest wiele argumentów za tym, by dominującym sposobem finansowania były dochody własne. Jeśli

dokładnie przyjrzymy się dochodom budżetowym samorządów, to dostrzeżemy, że gminy mają bezpośredni wpływ na około 20% swoich dochodów (mogą w jakimś stopniu decydować o stawkach, ulgach, zwolnieniach z podatków i opłat lokalnych), a w powiatach i województwach taka swoboda nie pojawia się niemal wcale. Postulat zwiększenia autonomii dochodowej samorządów w takiej sytuacji sam się nasuwa. Choć należy pamiętać, że wśród krajów europejskich tylko w kilku faktyczne dochody własne mają dominujące znaczenie w strukturze dochodów (Dania, Finlandia, Norwegia, Szwajcaria, Szwecja, a do niedawna do grupy tej można było zaliczyć jeszcze być może Francję). W pozostałych – często nawet w stopniu większym niż w Polsce – dominują różnego rodzaju transfery i udziały samorządów w podatkach centralnych (co też można traktować jako formę transferu). Ale z drugiej strony spójność państwa wymaga polityki w zakresie zmniejszania różnic zamożności budżetów samorządowych. Bez tego pojawią się znaczne różnice w poziomie usług lokalnych dostępnych w poszczególnych częściach kraju. Jaki stopień tego zróżnicowania jest dopuszczalny (a może nawet pożądanym), a przy jakim ingerencja z zewnątrz jest niezbędna? Spory odnoszące się do tzw. podatku Janosikowego (mechanizmu subwencji równoważącej i regionalnej), jeśli nawet pominąć ignorancję niektórych dyskutantów i powtarzane w niej nieprawdziwe argumenty, pokazują, jak trudno tu o wyważenie wszystkich sprzecznych racji, z których każda z osobna wydaje się przekonująca. Zagadnienia wyrównywania nie da się rozwiązać wyłącznie na gruncie rozważań eksperckich i modeli ekonometrycznych. Jego istotą jest pojęcie solidarności mające charakter normatywny – etyczny i polityczny.

4. Ekologia

Szczególnie kontrowersyjne wydają się co najmniej dwie sprawy:

- rola samorządów (i szerszej społeczności lokalnych) w zakresie tworzenia obszarów chronionych, w tym zwłaszcza parków

narodowych. Z samej nazwy parków wynika, że mają one znaczenie krajowe, a nie tylko lokalne. Decyzje na ich temat nie mogą być zatem podejmowane samodzielnie ani faktycznie blokowane przez partykularne interesy lokalne. Ale jest także prawda, że to społeczności lokalne ponoszą główne koszty (i czerpią ewentualne bezpośrednie korzyści) tworzenia parków. Powinny mieć zatem istotny, a nie tylko pozorny, głos w tej sprawie. Gdzie szukać rozwiązania tego dylematu? Można mówić o rekompensatach dla społeczności lokalnych ponoszących koszty wynikające z ograniczeń na przykład w użytkowaniu gruntów czy realizacji znaczących inwestycji gospodarczych (tzw. subwencja ekologiczne). Ale jest to w gruncie rzeczy sprawa techniczna (choć bardzo ważna). Istota dylematu jest znacznie głębsza – kto i w jakim stopniu powinien mieć wpływ na kluczowe, strategiczne decyzje w tym zakresie?

- oceny oddziaływania na środowisko. Przez wielu samorządowców są wymieniane jako jedna z głównych barier w procesie inwestowania i szerzej rozwoju lokalnego. Czy to tylko wynik niezrozumienia, braku wrażliwości środowiskowej, a może jednak jakieś regulacje wymagają poprawienia, tak by autonomia lokalna była lepiej poszanowana?

Trzecią sprawą odnoszącą się do zagadnień środowiskowych, a która wymaga refleksji, jest rola samorządów w zakresie polityki względem zmian klimatycznych. Czy samorządy powinny czuć się odpowiedzialne za ten zakres zagadnień (zgodnie z maksymą „myśl globalnie, działaj lokalnie?”), czy też jest to wyłącznie sprawa władz państwowych, a nawet instytucji ponadnarodowych? Jak ewentualnie można skłonić władze lokalne do zainteresowania tą tematyką?

5. Klauzula generalna

Zasada wpisana w Konstytucję RP w praktyce budzi rozliczne kontrowersje interpretacyjne. Według niektórych z nich jest praktycznie zniesiona przez rygorystyczną interpretację

przepisów ustawy o finansach publicznych. Gmina może wprowadzić zajmować się sprawami publicznymi niezastrzeżonymi dla innych jednostek samorządu terytorialnego, ale bez wyraźnej delegacji ustawowej nie może na nie wydawać żadnych środków budżetowych. Przy rygorystycznej interpretacji takiego splotu przepisów (a taka właśnie interpretacja jest prezentowana przez znaczną część decyzji regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych) koncepcja klauzuli generalnej zamienia się we własną karykaturę.

Rozbieżności w opiniach na ten temat dotyczą też świata samorządowego. Jedni (w tym śp. prof. Michał Kulesza) uważali praktykę orzecznictwa za nieuzasadnioną ingerencję w autonomię lokalną. Inni (w tym niektórzy prezydenci miast czy też zarządzający budżetami samorządowymi) obawiają się, że szerokie rozumienie klauzuli generalnej może doprowadzić do niebezpiecznych i nieodpowiedzialnych decyzji rad samorządowych, w związku z czym bezpieczniej byłoby wprowadzić zamknięty katalog zadań samorządowych. Jakie zmiany w tym zakresie są zatem pożądane?

6. Wnioski

Dyskutowana w niniejszym artykule tematyka nabiera szczególnego znaczenia w warunkach kryzysu (czy spowolnienia rozwoju gospodarczego), jaki występuje w Europie od 2008 r. W stosunku do samorządów wywołuje on dwie różne reakcje:

1. Jedną z nich jest deregulacja. Skoro sytuacja finansowa jest trudna, to dajmy samorządom większą swobodę decydowania o organizacji wykonywania powierzonych im zadań, tak by mogły się bardziej elastycznie dostosowywać do warunków lokalnych, a także po to, by zwiększyć prawdopodobieństwo pojawienia się innowacyjnych metod zarządzania. Przykłady takich rozwiązań można wskazać w Wielkiej Brytanii, gdzie zacieśnieniu gorsetu finansowego zmuszającego samorządy do oszczędności towarzyszyło poluzowanie regulacji odnoszących

się do usług lokalnych. W tym samym nurcie mieści się wprowadzony w Danii pod koniec ubiegłej dekady program Right to Challenge, będący w istocie kontynuacją znanego eksperymentu *free commune* realizowanego w krajach skandynawskich w końcu lat 80. XX w. Najogólniej rzecz ujmując, samorządy mają w ramach programu prawo zgłaszania przepisów (norm, standardów odnoszących się do wykonywania zadań), które ich zdaniem najsilniej krępują swobodę i ograniczają efektywność zarządzania. Mogą uzyskać zgodę na odstąpienie od konieczności stosowania kwestionowanego przepisu. Podobną logikę przyjęły władze niemieckie, które w odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze powołały specjalną komisję parlamentarną tropiącą przepisy nadmiernie ograniczające swobodę decydowania samorządów i przedstawiającą wnioski o ich uchycenie.

2. Alternatywna reakcja ma charakter przeciwny – w odpowiedzi na kryzys w wielu krajach pojawia się tendencja do ponownej centralizacji i poddania działań samorządów ściślejszej kontroli. Takie postępowanie jest w znacznym stopniu zrozumiałe, wynika z dążenia rządów do utrzymania dyscypliny budżetowej i utrzymania w ryzach długu publicznego. Zachęty do takiego postępowania płyną często *de facto* ze strony wpływowych międzynarodowych instytucji, przede wszystkim Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Istotnie, w okresie trudności gospodarczych szczególnie ważne jest utrzymanie wśród polityków samorządowych przekonania o istnieniu – by użyć sformułowania wprowadzonego przez Janosa Kornaia – „twardego ograniczenia budżetowego”. Ale można zapytać, czy centralizacja wykonywania kolejnych usług nie jest rozwiązaniem chybionym? Zwłaszcza w okresie trudności pożądana jest elastyczność, dostosowanie zarządzania do warunków lokalnych, a te są możliwe do osiągnięcia tylko w warunkach decentralizacji. W warunkach kryzysu szczególnie dotkliwie

stają się dla samorządów różne narzucone przez szczebel centralny normy i standardy odnoszące się do poszczególnych usług. Czasami ich przestrzeganie prowadzi do absurdu, marnotrawstwa, czasami graniczy z niemożliwością, a w okresie kryzysu staje się po prostu niewykonalne. Co ciekawe, reakcją wielu samorządowców wcale nie jest oczekiwanie deregulacji, a żądanie standaryzacji usług, która ma doprowadzić do jasnego określenia, jakie środki finansowe państwo powinno przekazać samorządom, aby mogły one spełniać wszystkie wymagania określone przez ustawy. Żądanie to jest bardzo słuszne, tyle że podwójnie utopijne. Po pierwsze, taka pełna standaryzacja jest celem, do którego można (być może nawet należy) dążyć, ale którego nigdy w pełni nie osiągniemy. Po drugie, oczekiwanie, że budżet państwa przeznaczy w okresie kryzysu gospodarczego większe środki na wsparcie wykonywania usług przez samorządy, jest całkowicie nierealne. To, czego natomiast można się domagać, to poluzowanie owych centralnie narzucanych norm i standardów, tak by samorządy miały większą swobodę organizowania świadczenia usług, tak jak to uważają za stosowne, i odpowiednio do możliwości finansowych. Niejednokrotnie rezygnacja z narzucanych norm pozwoli zresztą na oszczędności (zdarza się, że jakieś wydatki trzeba ponosić, bo tego wymaga prawo, choć w danych warunkach lokalnych nie mają one większego sensu).

Można wymienić sporo przykładów krajów będących w istocie bliżej tego drugiego sposobu rozumowania. W grupie tej znajduje się Grecja, wiele krajów Europy Środkowo-Wschodniej (najbardziej drastycznym przykładem tego zjawiska są chyba Węgry), a wiele wskazuje na to, że także Polska. Nietrudno wskazać przesłanki takiego toku rozumowania wielu decydentów. Świadczą o tym niektóre – przytaczane już wcześniej – regulacje dotyczące usług edukacyjnych (zwłaszcza na poziomie przedшкоlnym), niedawne orzeczenie Trybunału

Konstytucyjnego odnoszące się do finansowania gospodarki odpadami komunalnymi, a także rządowe decyzje blokujące niektóre deregulacyjne zmiany proponowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (np. odnoszące się do opłat parkingowych – wbrew wielu logicznym argumentom nie wyrażono zgody, by gminy same decydowały o dniach i godzinach, w których opłata ma obowiązywać, ani o jej wysokości. Pozostawiono narzucone odgórnie ograniczenie obowiązywania opłaty do godzin 8–18 w dni powszednie, co ma sens w zdecydowanej większości miejscowości, ale jest szkodliwe np. w niektórych miejscowościach turystycznych).

Wiele wskazuje na to, że wybór jednej lub drugiej ścieżki rozumowania ma związek z tradycjami centralistycznej lub decentralizacyjnej kultury administracyjnej (konceptja *path dependency*). W krajach o znacznych tradycjach decentralizacji sytuacje kryzysowe skłaniają do dalszej deregulacji. W krajach zaś, w których tradycje centralizacji są żywe, tendencje do regulacji w analogicznych warunkach się odradzają. Okazuje się więc, że radykalne reformy samorządowe mają tam dość płytkie podłoże kulturowe i mogą być dość łatwo odwracalne. Obserwacja polskiej rzeczywistości sugeruje, że zjawisko to może odnosić się także do naszego kraju.

prof. dr hab. Paweł Swianiewicz

jest kierownikiem Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.