

Sejmik Województwa Pomorskiego

SAMORZĄD POMORZA

Zeszyty Problemowe

25 lat samorządności. Wyzwania na kolejne 25-lecie

Nr 1/2015



Pod red. Grzegorza Grzelaka

Gdańsk 2015

Wydawca

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Sejmik Województwa Pomorskiego

80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27

tel. 58 32 61 736, e-mail: sejmik@pomorskie.eu

Redaktor: Grzegorz Grzelak

Współpraca: Magdalena Kuropatwińska, Marcin Fuchs

Recenzent: Tomasz Parteka

Korektor: Anetta Konopacka

Projekt graficzny okładki: Arkadiusz Stawiński

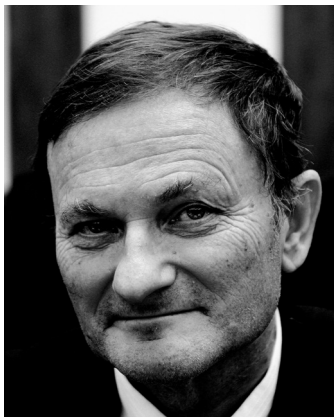
Skład i druk: Heldruk

Zasoby fotograficzne, które nie zostały opisane inaczej,
pochodzą z archiwum UMWP.

ISSN 1641-1420

Spis treści

Grzegorz Grzelak , Wstęp	4
List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego do uczestników konferencji „25 lat samorządności. Wyzwania na kolejne 25-lecie”	8
Mieczysław Struk , Województwo – szanse i wyzwania	9
Jerzy Stępień , Cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej	14
Janusz Sepioł , Zadania samorządu w kształtowaniu przestrzeni życia Polaków	25
Iwona Sagan , Droga do metropolii	30
Grzegorz Grzelak , Wyzwania wobec samorządu regionalnego	38
Tadeusz Kobiela , 25 lat zmian z perspektywy gminy	42
Błażej Konkol , 25 postulatów zmian	47
Mirosław Czapla , Powiat – wyzwania i szanse	51
Danuta Grodzicka-Kozak , Jakość życia mieszkańców Pomorza – porozmawiajmy o środowisku	56
Aleksandra Rutkowska , Propozycje zmian funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce	61
Adam Mikołajczyk , Koncepcja i zastosowanie w polskiej praktyce ustrojowej kontraktu terytorialnego. Próba oceny	63
Cezary Obracht-Prondzyński , Samorząd – co się nam przydarzyło? (Refleksja jubileuszowa w trzech odsłonach), Tezy	75
...	
Stanowisko Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące podstawowych problemów i propozycji rozwiązań w zakresie funkcjonowania samorządu województwa	82
...	
Z historii samorządu pomorskiego – wybór fotografii	90



Grzegorz Grzelak

Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego

Wstęp

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Bronisław Komorowski ogłosił 2015 rok Rokiem Samorządności w Polsce. 30 czerwca 2015 r. odbyła się w Gdańsku konferencja pt. „25 lat samorządności. Wyzwania na kolejne 25-lecie”, zorganizowana przez Sejmik Województwa Pomorskiego, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, Związek Gmin Pomorskich oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku. W czasie konferencji rozmawiano o dorobku samorządów terytorialnych w Polsce, obecnym stanie jednostek samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych i regionalnych oraz o planach dalszych reform decentralizacyjnych, wzmacniających pozycję kompetencyjną i ustrojową tych wspólnot. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele pomorskiego samorządu terytorialnego, władz rządowych i świata nauki. Niniejszy zeszyt „Samorządu Pomorza” zawiera zapis wygłoszonych w trakcie konferencji referatów oraz innych materiałów przygotowanych w związku z 25. rocznicą powstania samorządów terytorialnych na szczeblu regionalnym i krajowym. Publikację zamyka wybór zdjęć ilustrujących działalność samorządu pomorskiego. Konferencję prowadził dyrektor oddziału gdańskiego Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Andrzej Banach.

Rozpoczynający spotkanie marszałek województwa pomorskiego Mieczysław Struk przeczytał list od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego, który zamieszczamy na początku zeszytu, a następnie nakreślił osiągnięcia samorządów pomorskich, sformułował problemy i pytania o przyszłość samorządów terytorialnych. Jak mają dzisiaj funkcjonować gminy, powiaty i województwa? Jak powinny być zorganizowane metropolie? Jak zapewnić rozwój ośrodków subregionalnych?

Jerzy Stępień, nawiązując do miejsca konferencji (Gdański Teatr Szekspirowski) podkreślił rolę kultury i dziedzictwa kulturowego w życiu wspólnot lokalnych i regionalnych. Jako współtwórca polskiego samorządu terytorialnego nakreślił warunki jego powstawania i kształtowanie się idei samorządności w okresie od 1980 do 1990 roku. Czym jest państwo a czym samorząd terytorialny? Samorząd stanowi strukturę państwa, a więc samorząd jest państwem. Państwo ma swoje kręgi: gminny, powiatowy, wojewódzki, a także ponad państwowy czyli europejski, ale zawsze w centrum jest obywatel. Mówimy, że każdy z nas jest w „centrum kuli ziemskiej”, co w antropologii oznacza podejście personalistyczne. Reforma samorządowa to przełamywanie różnych monopolii państwa z okresu autokratycznego. A idea reformy samorządowej polega na tym że „jednostki samorządu terytorialnego są traktowane jako wspólnoty na określonym prawem terytorium, [...] władze są legitymizowane przez wolne demokratyczne wybory”. Czy były nam potrzebne bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast? To „cios

w samorządność”. To marginalizacja radnych. Michał Kulesza mówił pod koniec życia: „nie mamy już rad samorządowych – [...] mamy z powrotem rady narodowe. Jednoosobowa władza to jest przecież rozwiązanie typowe dla władzy typu wschodniego”. Nie można mnożyć powiatów grodzkich...

Janusz Sepioł skoncentrował swoje wystąpienie na zagadnieniach gospodarki przestrzennej. Dokonał przeglądu zadań samorządu terytorialnego z tej dziedziny ustosunkowując się do sposobu ich wykonywania, odniósł się do nowych zjawisk związanych z tzw. metropolizacją, wreszcie podzielił się opiniami o tzw. mieście idealnym i samorządzie idealnym. Autor określił obszary sukcesów samorządu terytorialnego, obszary uniku oraz obszary porażki. W pierwszym przypadku chodziło o podkreślenie roli samorządu, jakomecenasa architektury, w drugim rolę samorządu w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej. W trzecim przypadku stwierdził, że nastąpiło załamanie się koncepcyjnego planowania regionalnego w znaczeniu gospodarki przestrzennej. Zanalizował również procesy zachodzące w polskiej przestrzeni osadniczej, w szczególności w zjawiskach, jakich doświadczają polskie miasta.

Ważnym problemem z punktu widzenia rozwoju regionalnego Pomorza są przechodzące na jego obszarze procesy metropolizacji. Problem ten jest istotny z punktu widzenia większej efektywności realizacji zadań publicznych przez miasta aglomeracji trójmiejskiej; ma także wymiar instytucjonalny, związany z formami współpracy tych miast. Rozpatrzenia tych problemów podjęła się Iwona Sagan, omawiając kolejno wymiar funkcjonalny, terytorialny oraz instytucjonalny procesu metropolizacji. O ile można stwierdzić, że metropolia istnieje w wymiarze funkcjonalnym i terytorialnym, o tyle trudno jest uznać, że osiągnęła także wymiar instytucjonalny. Niewątpliwie ważnym problemem procesów metropolizacji jest ten odnoszący się do obligatoryjności związków, zrzeszeń metropolitalnych.

Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego skoncentrował swoje wystąpienie na zagadnieniach koniecznych reform, które czekają samorząd terytorialny w Polsce. Przedstawił bariery rozwojowe współczesnego samorządu, w tym zbytnie rozdrobnienie struktur jednostek samorządowych różnych szczebli, szerokie spektrum zadań zleconych przez rząd, realizowanych przez samorząd terytorialny, czy utrzymywanie się specyficznego dualizmu politycznego i administracyjnego na szczeblu regionalnym. Problemem są również ograniczone możliwości realizacji polityki regionalnej dotyczącej zarządzania oświatą oraz ochroną zdrowia w regionie. Potrzebne są nowe rozwiązania kompetencyjne, a nawet ustrojowe. Rozwiązania likwidujące dysfunkcje obecnego systemu oraz realizujące zadania budowy wspólnot regionalnych. Samorząd nie jest tylko podmiotem administracyjnym świadczącym usługi publiczne czy „zarządzającym rozwojem”, ale jest także wspólnotą terytorialną. Te nowe rozwiązania są związane z obserwowanymi barierami rozwojowymi i dotyczą drastycznego ograniczenia systemu rządowych zadań zleconych w samorządzie, ograniczenia do minimum roli wojewody na rzecz umocnienia samorządu wojewódzkiego, zintensyfikowania procesu łączenia gmin, a nawet powiatów, w celu tworzenia jednostek większych i silniejszych ekonomicznie. Autor postuluje także rozszerzenie dotychczasowych źródeł finansowych samorządu, reformy obecnego systemu finansowania służby zdrowia oraz zregionalizowania systemu zarządzania edukacją. Należy wesprzeć także proces budowy metropolii jako

dobrowolnych związków samorządów lokalnych i regionalnych.

W swoich wystąpieniach przedstawiciele samorządów lokalnych szczebla gminnego i powiatowego dzielili się doświadczeniami z długoletniej pracy w samorządzie terytorialnym. Takiego rodzaju było np. wystąpienie Tadeusza Kobieli. Błażej Konkol, jako prezes Związku Gmin Wiejskich, przedstawił program 25 postulatów zmian w samorządzie terytorialnym, który powstał w jego organizacji. Mirosław Czapla omówił wyzwania i szanse, jakie stoją przed samorządem powiatowym, który stara się być silniejszym niż w tej chwili elementem całej struktury samorządów terytorialnych w całej Polsce.

Danuta Grodzicka-Kozak, prezes Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, w szerokiej prezentacji przedstawiła dorobek polityki ochrony środowiska na obszarze województwa pomorskiego. Formułując zadania, jakie stoją przed regionem, wskazała m.in. na tworzenie ładu przestrzennego, inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową i odpadową, tworzenie obszarów zieleni komunalnej, tworzenie systemu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Nakreślony przez prezes Grodzicką-Kozak obraz ochrony środowiska w województwie pomorskim oparty jest na zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Niniejszy numer Zeszytów Samorządu Pomorza zawiera także materiały z cyklu spotkań, jakie odbywały się w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, a poświęcone były ewentualnym zmianom w systemie samorządu wojewódzkiego i wynikającym z tego problemom. Aleksandra Rutkowska przygotowała propozycje zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce, a Adam Mikołajczyk przedstawił koncepcję kontraktu terytorialnego jako instrumentu rozwoju regionalnego w Polsce. Nakreślił również ewolucję sposobu wykorzystania tego instrumentu w polskich warunkach. Kolejny materiał to zapis wystąpienia autorstwa socjologa Uniwersytetu Gdańskiego Cezarego Obracht-Prondzyńskiego, podczas uroczystości wręczenia przez ministra cyfryzacji i administracji odznaczeń w związku z 25-leciem samorządu terytorialnego w Polsce, 3 września 2015 r. w Narodowym Muzeum Morskim w Gdańsku.

Przedstawiciele Sejmiku Województwa Pomorskiego przez kilka miesięcy 2015 r. uczestniczyli w przygotowaniu stanowiska Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego przeprowadzenia koniecznych reform samorządowych. Owocem ich pracy oraz przedstawicieli innych samorządów wojewódzkich jest przyjęte we wrześniu tego roku stanowisko XXXI Zgromadzenia Ogólnego ZWRP dotyczące „podstawowych problemów i propozycji rozwiązań w zakresie funkcjonowania samorządu województwa”, które pozwalamy sobie zamieścić w końcowej części tego wydawnictwa. Publikację zamyka wybór fotografii ilustrujący niektóre wydarzenia czy obiekty związane z działalnością samorządu pomorskiego, a także zaangażowane w tę działalność niektóre osoby.

Chciałbym serdecznie podziękować za współpracę przedstawicielom podmiotów współorganizujących konferencję „25 lat samorządności”, w szczególności: Aleksandrze Wiśniewskiej (Związek Gmin Pomorskich), Danucie Grodzickiej-Kozak (Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku), Andrzejowi Banachowi (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej w Gdańsku), Marcinowi Fuchsowi (Kancelaria Sejmiku Województwa Pomorskiego) oraz Jerzemu Limonowi (Gdański Teatr Szekspirowski). Mam nadzieję, że będziemy mogli kontynuować wspólne spotkania na

temat przyszłości samorządu terytorialnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem regionu pomorskiego. Chciałbym również podziękować Magdalenie Kuropatwińskiej (Kancelaria Sejmiku Województwa Pomorskiego) za pomoc w zredagowaniu niniejszego numeru „Samorządu Pomorza”, którego wydawanie wznawiamy po dłuższej przerwie.



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 30 czerwca 2015 roku

Uczestnicy i Organizatorzy
konferencji „25 lat samorządności.
Wyzwania na kolejne 25-lecie”
w Gdańsku

Szanowny Panie Marszałku!
Szanowni Państwo!

Dokonują Państwo bilansu osiągnięć odrodzonej samorządności i debatuja o wyzwaniach nowego ćwierćwiecza. Gdańsk to szczególne, symboliczne miejsce dla takiej debaty. Idea samorządności, decentralizacji, obywatelskiego współuczestnictwa od samego początku była mocno wpisana w solidarnościowy projekt przeobrażenia Polski. W wolnej już Ojczyźnie nasze nadzieje związane z demokracją lokalną pięknie wyraził premier Tadeusz Mazowiecki – uznając odrodzenie polskiej samorządności za składnik „powrotu do Europy”. Osiągnięcia ostatnich 25 lat są wspaniałym potwierdzeniem tych słów. Reforma samorządowa uwolniła obywatelską energię, doprowadziła do rozkwitu tysięcy „małych ojczyzn”, stała się czynnikiem rozwoju i modernizacji.

Województwo pomorskie, wszystkie tutejsze gminy i powiaty – są przykładem dobrze wykorzystanych szans, jakie stwarza samorządność. Serdecznie gratuluję Państwu tych ważnych dokonań. Składam wyrazy uznania samorządowcom i wszystkim, którzy swoim zaangażowaniem i kreatywnością przyczynili się do rozwoju lokalnych wspólnot.

Cieszę się, że jubileusz samorządności jest również dla Państwa okazją, aby razem zastanowić się nad pytaniami i dylematami, które niesie współczesność i przyszłość. Demokracja lokalna to złożony mechanizm zarządzania sprawami publicznymi. Warto doskonalić sposoby mobilizowania społecznej energii i współdziałania różnych środowisk, warto poszukiwać skutecznych metod finansowania przedsięwzięć samorządowych i mechanizmów prowadzących do trwałego rozwoju, do podnoszenia jakości życia mieszkańców. Doceniam, że chcą Państwo podejmować te wyzwania wspólnie i dzielić się wzajemnie doświadczeniami. Przekonał się, że wykonywanie zadań publicznych wymaga dobrej współpracy, że często niezbędna jest koordynacja działań na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Szczególną wartością w rozwoju jest umiejętność włączenia mechanizmów lokalnych wspólnot w działanie samorządów. Spojrzenie z wielu perspektyw – w skali województwa, powiatu i gminy, z metropolitalnego i sołeckiego punktu widzenia – jest więc ogromnie ważne. Społeczeństwo obywatelskie generuje swoją sprawczą siłę poprzez umiejętnie wypracowany efekt synergii. Jestem przekonany, że ta konferencja jeszcze bardziej wzbogaci potencjał, jakim dysponuje pomorska samorządność. Ale fundamentem dla trwałego rozwoju samorządu zawsze jest ustawowe zagwarantowanie samodzielności funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak i zapewnienie gwarancji finansowych jego dochodów.

Życzę Państwu inspirującej dyskusji, która przyniesie dobre pomysły, służące tej ziemi i jej mieszkańcom. Życzę pomyślności w podejmowanych przedsięwzięciach, w sprawowaniu publicznej służby, w umacnianiu Rzeczypospolitej samorządnej.

Brigitte Van der Vliet



Mieczysław Struk

Marszałek województwa pomorskiego

Województwo – szanse i wyzwania

Obchodzone w tym roku uroczystości związane z 25-leciem samorządu w Polsce to znakomita okazja, żeby nie tylko podsumować miniony czas, ale również porozmawiać o przyszłości polskiego samorządu. Dziś wspominamy to ćwierćwiecze jako okres naprawdę ogromnej pracy, którą wykonały wspólnoty lokalne. Pamiętamy trudne początki – utworzenie samorządnych gmin i pierwsze wybory ich organów. Wszystko, co wiązało się z samorządnością, było dla nas nowe i nie wiedzieliśmy, jak sprawdzi się w praktyce. Ledwo opierzeni samorządowcy wszystkiego uczyli się w biegu, często na własnych błędach. Ale dziś nikt nie wyobraża sobie Polski bez samorządów. I to jest nas, samorządowców, nasz wielki wspólny sukces.

I choć jest to zwycięstwo zbiorowe, w którym część udziału ma każdy samorządowiec, to nie byłoby go bez kilku postaci wybitnych. Należał do nich nieżyjący już Maciej Płażyński – nasz pierwszy wojewoda. Dzięki niemu i jego współpracownikom nasze samorządy mogły sprawnie przejąć majątek Skarbu Państwa. A wiemy, że nie ma samorządności bez niezależności materialnej, czyli bez mienia komunalnego. Powinniśmy przypomnieć zasługi także innych osób, których także niestety nie ma już wśród nas, takich jak profesorowie Michał Kulesza, Jerzy Regulski czy Walerian Pańko. Dzięki nim, ale także wielu innym osobom, lokalne społeczności otrzymały szansę, aby decydować o własnym rozwoju.

W 1999 r. przyszedł czas na kolejny etap reformy ustrojowej. Powstały województwa i powiaty. Dążenia do stworzenia własnego regionu były szczególnie głośno wyrażane tu, na Pomorzu. Kaszubi i Kociewiaczy, zjednoczeni wokół Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, okazali się wyjątkowo zdeterminowani w dążeniu do celu. Do dzisiaj pamiętamy zawirowania wokół liczby województw i granic każdego z nich. Chociaż ostatecznie idea Lecha Bądkowskiego – kolejnego wybitnego przedstawiciela polskiej myśli samorządowej – o utworzeniu Pomorza Nadwiślańskiego nie urzeczywistniła się, to jednak większość ziem, które wykazywały silne związki historyczne i etniczne, została zjednoczona w województwie pomorskim. Reforma administracyjna powołująca regiony, dała nam kolejny impuls do rozwoju, nową perspektywę patrzenia na interesy wspólnot terytorialnych, nowe narzędzia rozwiązywania ich problemów. Była to nowa szansa.

Patrząc dzisiaj na Pomorze, odwiedzając pomorskie gminy, wiem, że tę szansę pomorskie samorządy wykorzystały bardzo dobrze. Wiele sukcesów, których doświadczamy w województwie, w każdej pomorskiej gminie, jest dzisiaj źródłem satysfakcji nie tylko samorządowców, ale – jak mi nie mam – również wszystkich członków wspólnot lokalnych, wszystkich mieszkańców. Wśród licznych sukcesów jednym z nich

wymienić możemy inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę – od dróg poczynając (m.in. obwodnica Południowa Gdańska, obwodnice Słupska, Pelplina i Chojnic), poprzez zrewitalizowane oraz nowo wybudowane linie kolejowe (sztandarowymi przykładami mogą być oddana już do użytku Pomorska Kolej Metropolitalna i zrewitalizowane linie Reda – Hel oraz Gdynia – Kościerzyna), aż po oczyszczalnie ścieków i inwestycje wodno-kanalizacyjne. Oczywiście wiele z nich zawdzięczamy środkom rozwojowym z Unii Europejskiej, zarówno z programu regionalnego, jak i programów krajowych. W ramach samego Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 podpisanych zostało ponad 1,7 tys. umów o wartości ponad 7 mld złotych, w ramach których dofinansowanie z UE wyniosło prawie 4 mld złotych. Wysiłek samorządów, pracodawców i wspólnot lokalnych w pozyskiwaniu środków rozwojowych zaowocował polepszającą się kondycją całej gospodarki. Dzisiaj Pomorze może pochwalić się bezrobociem poniżej 10 proc. i jest to wskaźnik poniżej średniej krajowej. Zanotowaliśmy również drugi największy w Polsce wzrost liczby pracujących. Od czasu wejścia Polski do UE liczba pracujących na Pomorzu wzrosła o ponad 30 proc. Zmiany możemy zauważyć niemal w każdej dziedzinie. Jest to powód do dumy.

Dzisiaj stoimy u progu nowego okresu finansowania ze środków Unii Europejskiej. Możliwość wykorzystania funduszy, które Polska i Pomorze otrzymają w najbliższym czasie, nie ma w naszej historii precedensu. Jest też mało prawdopodobne, aby kiedykolwiek jeszcze zewnętrzne finansowanie wspierające rozwój pojawiło się w takiej skali. Przed nami zatem kolejna wielka szansa, którą musimy efektywnie wykorzystać. Tym razem wyzwanie rozwojowe jest nieco inne. Nie chodzi już tylko o odrabianie zapóźnień cywilizacyjnych. Stawką jest to, czy zdołamy zbudować sobie podstawy trwałej konkurencyjności i samowystarczalności. Musimy stworzyć mechanizmy, przede wszystkim gospodarcze, dzięki którym za kilka lat będziemy w stanie samodzielnie i z własnych środków inwestować w zaspokajanie potrzeb wspólnot lokalnych. Środki rozwojowe z budżetu UE muszą nam w tym pomóc. Będziemy musieli wydawać je wyjątkowo mądrze, myśląc długofalowo i być może niekiedy na nieco inne dziedziny, niż dotychczas.

Tylko samo Pomorze otrzyma ponad 1,8 mld euro w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020. Przypomnę, że w poprzednim okresie programowania był to niespełna miliard euro. Poza tym jest jeszcze siedem programów operacyjnych zarządzanych z poziomu krajowego, po które pomorscy beneficjenci na pewno będą sięgać. Już teraz w Kontrakcie Terytorialnym, będącym umową samorządu województwa pomorskiego z rządem, zapisanych jest wiele inwestycji, które będą realizowane w najbliższych latach. Są to przedsięwzięcia z zapewnionym finansowaniem z poziomu krajowego, zarówno z programów operacyjnych, jak również z takich krajowych instrumentów finansowych, jak Fundusz Kolejowy. Warto wspomnieć chociażby planowaną realizację dwóch kluczowych dla naszego regionu dróg: S6 w kierunku Słupska oraz S7 w kierunku Elbląga, a także budowę obwodnic Starogardu Gdańskiego i Kościerzyny. Z inwestycji kolejowych na pewno warto wymienić prace modernizacyjne na linii Gdynia – Bydgoszcz, niezwykle istotnej z punktu widzenia rozwoju portu w Gdyni, czy też elektryfikację Pomorskiej Kolei Metropolitalnej oraz przedłużenie linii SKM w kierunku Wejherowa.

Jak wyżej zasygnalizowano, zasady wydatkowania środków unijnych, które mamy do dyspozycji w obecnej perspektywie finansowej, będą się mocno różniły od dotychczasowych. Przede wszystkim ukierunkowane będą one na działania tworzące fundament rozwoju na dekady. W nowym Regionalnym Programie Operacyjnym znaczne środki przeznaczone są na komercjalizację wiedzy, a więc m.in. na działalność badawczo-rozwojową w przedsiębiorstwach, inwestycje rozwojowe w przedsiębiorstwach, a także wspieranie aktywności eksportowej pomorskich przedsiębiorstw. Kolejnym priorytetem będzie wsparcie dostosowania kierunków kształcenia zawodowego na poziomie ponadgimnazjalnym do potrzeb gospodarki. Oczywiście wzorem lat poprzednich duże kwoty zostaną przeznaczone na aktywizację osób bezrobotnych oraz dla osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą.

Nowością w stosunku do lat poprzednich są na pewno Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) dla metropolii oraz Zintegrowane Porozumienia Terytorialne (ZPT) dla miejskich obszarów funkcjonalnych. Mechanizmy te mają na celu stworzenie ram współpracy zarówno w obszarze metropolii (Stowarzyszenie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot), jak i ośmiu miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), wokół takich miast, jak: Słupsk, Człuchów – Chojnice, Starograd Gdański, Malbork – Sztum, Lębork, Kwidzyn, Bytów, Kościerzyna. Dzięki procesowi, który zainicjowany został dwa lata temu, jednostki samorządów terytorialnych z poszczególnych MOF-ów i metropolii musiały wyłonić w drodze negocjacji zestaw kluczowych i charakterystycznych dla danego obszaru płaszczyzn współpracy oraz konkretnych projektów, leżących we wspólnym interesie. Czasami były to projekty dotyczące ochrony zdrowia, innym razem edukacji zawodowej, opieki przedszkolnej, transportu zbiorowego, termomodernizacji obiektów publicznych itd. Ważne jednak, że w wyniku tego procesu sąsiadujące ze sobą samorządy musiały nawiązać współpracę i dojść do konsensusu. Jestem przekonany, że ta współpraca nie zakończy się jedynie realizacją projektów w ramach wspomnianych wyżej mechanizmów, ale stanie się trwałym nawykiem.

Jednak pozytywne zmiany, które przez ćwierć wieku dokonały się w Polsce i na Pomorzu, a także te, które – mamy nadzieję – dokonają się jeszcze w najbliższych latach dzięki środkom unijnym, nakładają na nas, samorządowców, obowiązek myślenia o przyszłości. Musimy się zmierzyć z barierami i niedoskonałościami, które mogłyby stać się czynnikami hamującymi dalszy rozwój. Zagrożeniem w przypadku samorządów mogą być nie tylko potencjalne zmiany prawno-ustrojowe godzące w idee samorządności, ale również brak zmian systemowych. Kolejnym wyzwaniem jest kwestia stopniowego wyczerpywania się środków unijnych. Jak wspomniałem, najprawdopodobniej najbliższe lata będą ostatnimi, w których Polska, w tym pomorskie samorządy, otrzymają tak dużą pomoc zewnętrzną. Wsparcie to było często czynnikiem decydującym o rozwoju poszczególnych gmin. Trzeba sobie zadać pytanie: co z polskimi samorządami po 2022 roku? Jakie kompetencje powinny mieć samorządy, jak powinno wyglądać ich finansowanie, jak na nowo ułożyć relacje rząd – samorządy i jakie mechanizmy uruchomić po to, aby po 2022 r. Polska mogła dalej się rozwijać? A bez sprawnie działających samorządów trudno sobie wyobrazić dalszy rozwój cywilizacyjny i gospodarczy naszego kraju.

Warto zatem już teraz rozmawiać o tym, jak mają funkcjonować samorządy, jak

są zorganizowane metropolie, jakie relacje powinny zachodzić zarówno pomiędzy gminami, ale również pomiędzy samorządami różnych szczebli. Takich pytań, zarówno fundamentalnych, jak i bardziej szczegółowych, jest wiele.

Istnieje cała lista postulatów, które wymagają pilnego przedyskutowania. W przypadku samorządów województw jest to na pewno kwestia likwidacji dualizmu administracyjnego na poziomie województwa, tj. uporządkowanie podziału kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządową w województwie. Wojewodowie powinni pełnić funkcję nadzoru i reprezentacji rządu w województwie. Kompetencje z zakresu polityki rozwoju regionalnego powinny być przekazane w całości samorządom wojewódzkim. Nieodwołne jest również zwiększenie decentralizacji zadań i środków publicznych dla województw oraz dywersyfikacja ich źródeł dochodów (jednym z postulatów jest wprowadzenie partycypacji województw w podatku VAT).

Jednym z większych problemów trapiących samorządy jest zbyt duża liczba gmin. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, dzięki kompetencjom oraz pełnieniu swych funkcji blisko obywateli, ma narzędzia do rozwiązywania najistotniejszych problemów mieszkańców. To gmina odpowiada za edukację na podstawowym poziomie, jest odpowiedzialna za gospodarkę wodno-kanalizacyjną, gospodarkę odpadami, opiekę społeczną oraz – co ważne – najczęściej decyduje o aktywności lokalnej społeczności, chociażby wspierając organizacje pozarządowe bądź inicjatywy obywatelskie. Niestety mamy w Polsce przykłady wielu gmin, które z powodu niewielkiej liczby mieszkańców oraz struktury gospodarczej, są niewydolne finansowo. Ta niewydolność prowadzi do sytuacji, w której takie samorządy nie są w stanie zaspokoić potrzeb społeczności lokalnej, a tym bardziej nie są zdolne do inwestowania w infrastrukturę. Znamy wiele gmin, które miały problem z sięganiem po środki unijne, a więc przez ostatnie lata były wykluczone ze swoistego wyścigu modernizacyjnego. Mamy również przykłady gmin, które chcąc za wszelką cenę sięgnąć po te środki, bardzo często zadłużały się ponad miarę, przekraczając wielokrotnie wyznaczone wskaźniki zadłużenia. Niewydolne finansowo samorządy stanowią zaprzeczenie samorządności. Tak jak człowiek, który nie ma pieniędzy na własne utrzymanie, nie jest w stanie być prawdziwie wolny i decydować o sobie, tak też nie ma prawdziwej samorządności bez samodzielności finansowej.

Państwo już wiele lat temu dostrzegło potrzebę sanacji tej sytuacji. Jednym z pomysłów był system zachęt finansowych, które miały skłonić niektóre gminy do łączenia się. Jednak, jak do tej pory, nie znalazły się samorządy, które skorzystałyby z tego mechanizmu. Dlatego wydaje się, że bez analizy podziału administracyjnego Polski oraz silniejszego systemu zachęt ze strony państwa, problem, który nasila się z uwagi na zmiany demograficzne oraz duże ruchy migracyjne wewnątrz Polski, będzie narastał.

Kolejna trudność, powiązana z powyższym, to funkcjonowanie układów przestrzennych, gdzie gminy wiejskie okalają gminy miejskie. Na taki układ nakłada się zwykle zjawisko suburbanizacji. Z jednej strony zahamowany jest rozwój przestrzenny gminy miejskiej, a z drugiej mamy do czynienia z migracją mieszkańców do gminy wiejskiej, w której osoby te zaczynają płacić podatki, pozostając wszakże odbiorcami wielu usług finansowanych przez gminę miejską. Często mieszkańcy doświadczają innych niedogodności związanych z takim układem przestrzenno-administracyjnym, w szczególności gdy brakuje w jego ramach współpracy i koordynacji. Prozaicznym

przykładem jest chociażby różna taryfa opłat w komunikacji miejskiej, bądź dostęp do edukacji i usług administracyjnych.

Niewątpliwie pewne problemy wiążą się również z funkcjonowaniem powiatów. Coraz częstsze są głosy postulujące nawet ich zniesienie i utworzenie w to miejsce np. związków gminnych. Głosy te nie są nowe. Można powiedzieć, że są tak stare, jak same powiaty. Bez wątpienia trafne są diagnozy, wskazujące finansową i kompetencyjną słabość powiatów. Istnieje też wiele powiatów, które z uwagi na wielkość populacji i strukturę gospodarczą są niezdolne do inwestowania bądź prowadzenia aktywnej polityki dotyczącej szkolnictwa ponadgimnazjalnego, które chociażby w zakresie kształcenia zawodowego wymaga znacznych nakładów finansowych. Jednak, tak jak i w przypadku gmin i samych województw, sprawa wymaga spojrzenia całościowego. Dotyczy to zarówno liczby samorządów, ich kompetencji, jak i finansowania. Niektórzy eksperci dostrzegając liczne problemy związane z funkcjonowaniem samorządów, postulują coś, co już nazwane zostało „trzecim etapem reformy samorządowej”. Być może 25 lat, które mija od pierwszych wolnych wyborów do rad gmin, jest dobrym momentem do rozpoczęcia tego procesu?

Tak jak wspomniałem na początku, dziś Polska jest już inna, niż była 25 lat temu i – śmiem twierdzić – jest tak głównie za sprawą samorządów. Tam, gdzie lokalne wspólnoty wymagały od swoich przedstawicieli zmian, zostały one w większości wprowadzone. Dziś z satysfakcją możemy powiedzieć, że ćwierć wieku samorządności to były lata wielkiej, pozytywnej transformacji. Mimo wszystkich problemów, z którymi się wciąż borykamy, Polska nie jest krajem ruin. Jest tak nie tylko dlatego, że zostały wprowadzone odpowiednie uregulowania prawne, ale też dlatego, że za tymi pozytywnymi zmianami stała armia ludzi. Działali oni nie tylko z chęci poprawienia losu mieszkańców, ale też z miłości do miejsca swojego urodzenia, bądź miejsca zamieszkania. Chcieli zmieniać rzeczywistość.

Dziś, tym wszystkim ludziom, którzy odeszli, albo nadal pracują w samorządach oddajemy należny im hołd.



Jerzy Stępień

sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, prorektor Uczelni Łazarskiego

Cywilizacyjny spór o kształt władzy lokalnej

Bardzo serdecznie dziękuję za zaproszenie na dzisiejszą konferencję do tego wspaniałego miejsca – robi ono niesamowite wrażenie. Cieszę się, że się tu znalazłem i już postanowiłem, że na pewno zostanę na dzisiejsze przedstawienie. Dużo ostatnio jeżdżę po Polsce, właśnie w związku z rocznicą samorządności, mam zatem możliwość podziwiania licznych wspaniałych, nowych obiektów kultury – takich jak chociażby Filharmonia w Szczecinie. Ale nie tylko ona, przecież są już fantastyczne nowe filharmonie w Kielcach i w Zielonej Górze, w Białymstoku i w Łodzi. Wszystkie te inwestycje związane są z samorządnością, bo ludzie samorządu doskonale rozumieją, jak istotną rolę odgrywa w budowaniu państwa kultura. Nasza Konstytucja w art. 30. mówi o tym, że przyrodzona i niezbywalna godność osoby ludzkiej jest źródłem wszelkich praw i obowiązków. Trudno sobie wyobrazić życie godne bez pełnego uczestnictwa w kulturze i trudno sobie wyobrazić wychowanie do życia godnego bez wychowania w kulturze. Chodzi o relację pomiędzy ludźmi, pomiędzy pokoleniami. Przecież po to mamy państwo, żeby stworzyć godne warunki egzystencji, bytowania. To nie jest tylko funkcja zewnętrzna, obronna, ale przede wszystkim właśnie chodzi o tworzenie warunków dla godnego życia. A ponieważ najlepiej rozumiemy własny kod kulturowy – co nie oznacza, że chcemy pomniejszać znaczenie innych kultur – ponieważ właśnie najlepiej rozumiemy własny kod kulturowy przede wszystkim powinniśmy dbać o to, żeby kultura stała jakby w centrum zainteresowania państwa, bo po to właśnie mamy państwo, żeby tworzyć optymalne warunki dla zachowania dziedzictwa kulturowego i jego rozwijania na przyszłość. A państwo, jak się okazuje współcześnie, jest najlepszą formą politycznego bytu, która zapewnia tę właśnie funkcję.

Pozwoliłem sobie na taki spontaniczny, może przydługi wstęp właśnie pod wrażeniem tego niezwykłego, naprawdę niezwykłego miejsca. Żadne, żadne pieniądze wydawane na kulturę nie są pieniędzmi zmarnowanymi. One mnożą się w sposób zupełnie niezwykle tyle tylko, że w bardzo długich okresach.

Proszę Państwa, nie byłoby polskiego samorządu, przechodząc już do meritum mojego wystąpienia, gdyby nie prof. Regulski. My jesteśmy wszyscy z niego. On tchnął w nas ducha samorządności właśnie, on najszybciej zorientował się, że bez samorządu nie może być mowy o rozwoju cywilizacyjnym naszego państwa i wtedy, kiedy rozpoczął obrady I Zjazdu „Solidarności”, a byłem sekretarzem tego zjazdu, pamiętam doskonale, że już wtedy pojawiły się tezy o konieczności przywrócenia samorządu w Polsce. Samorządu terytorialnego, nie tylko zresztą terytorialnego, ale ta teza jest bardzo wyraźnie wyeksplikowana w programie zjazdu, pierwszego zjazdu „Solidarności”

w gdańskiej Olivii z 1981 roku. Później, oczywiście, stan wojenny musiał przerwać czy raczej zniszczyć chwilowo nadzieję na powrót samorządu, ale na szczęście nie zostały przerwane prace nad jego przywróceniem. Zarówno prof. Michał Kulesza, jak i prof. Reguński cały czas intensywnie pracowali w różnych miejscach – na uniwersytetach, w Polskiej Akademii Nauk, w różnego rodzaju centrach, że tak powiem w takich ówczesnych think tankach, takim też było na pewno Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Tam właściwie, po raz pierwszy, jeszcze pod koniec lat 70. została wypowiedziana myśl o konieczności przywrócenia samorządu. Ja dołączyłem do tej grupy znacznie później, bo dopiero w drugiej połowie lat 80., ale wtedy, kiedy toczyły się obrady Okrągłego Stołu, byliśmy już dość zwartą grupą, która wiedziała, w którą stronę chcemy zmierzać. I tu muszę podkreślić, że w naszych koncepcjach samorząd był totalnym zaprzeczeniem tej idei państwa, która stała u podstaw poprzedniego ustroju. Pierwszy slajd pokazuje, że państwo rozumiano jako aparat przymusu, za pomocą którego klasa, która dzierży środki produkcji, panuje nad innymi klasami. W związku z tym przez państwo rozumiano przede wszystkim aparat przemocy, wojsko, policja, służby specjalne – ostatecznie administrację państwową, rząd, parlament, ale na tym się kończyła tamta wizja państwa. Zresztą do dzisiaj w bardzo wielu głowach tego rodzaju obraz państwa ciągle pokutuje. To jest dziedzictwo poprzednich lat, kiedy traktowało się państwo jako aparat, wyłącznie jako strukturę władzy. Państwo jest jednak rzeczywistością znacznie bardziej skomplikowaną. Oczywiście, każde państwo musi dysponować aparatem przymusu, państwo stanowi prawo, ktoś zatem musi później to prawo egzekwować, ale to tylko część rzeczywistości państwowej (ryc. 1).

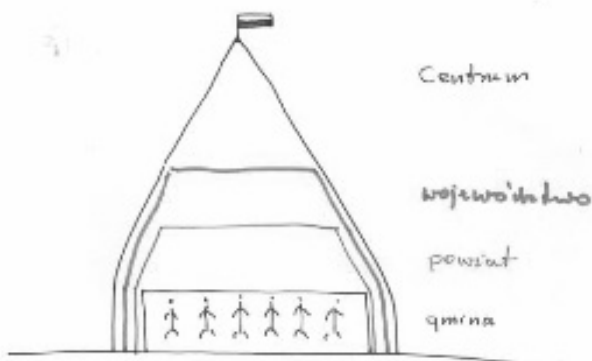


Ryc. 1. Według Lenina państwo to: „Aparat przymusu, za pomocą którego klasa władająca środkami produkcji panuje nad klasami tych środków pozbawionymi ...”.

Samorząd jest strukturą państwa

Czym zatem poza tym jest państwo? Pozwoliłem sobie kiedyś na użytek jednego z moich wykładów w Krakowie, na inauguracji roku akademickiego w jednej z tamtejszych uczelni, szybko narysować kilka takich rysunków odręcznie i kiedy pokazałem je w prezentacji pani rektor Akademii Sztuk Pięknych, która była słuchaczem tego wykładu, zachęcała mnie: właśnie niech pan w ten sposób pokazuje czym jest państwo. Takimi

prostymi, jakby dziecięcymi rysunkami. To najlepiej trafia do wyobraźni. Otóż, tak sobie to, niestety, państwo wyobrażamy, jak na tym obrazku: my tutaj na dole, tak jak te ludziki, a oni (władza) tam na górze (ryc. 2).



Ryc. 2. Schemat struktury państwa wg obywateli

Tak przecież nawet na co dzień mówimy: Od nas nic przecież nie zależy, wszystko zależy natomiast od tych, którzy są na górze. Ale to jest tylko projekcja fałszywej świadomości, bo w rzeczywistości nie istnieje coś takiego, jak taka właśnie figura, prawda? Można nawet powiedzieć, że państwo w ogóle nie istnieje, w sensie realnym. Nie istnieje w przyrodzie, podobnie jak i gmina, jak i spółka prawa handlowego etc., etc. Bo tak naprawdę w przyrodzie, w realnej rzeczywistości, istnieją tylko ludzie i przedmioty.

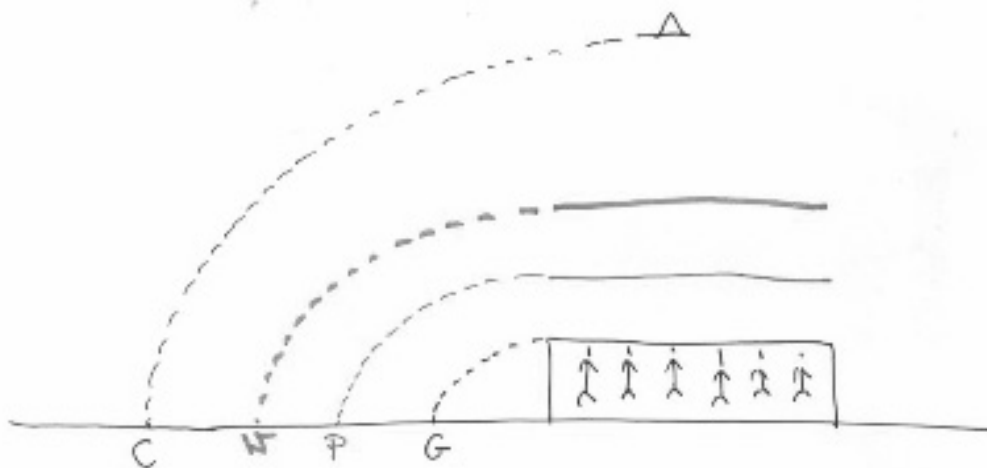
Współczesny uczeń prof. Kotarbińskiego dodałby jeszcze na pewno, czego mistrz jeszcze jakby nie dostrzegał, że realnymi bytami są także zwierzęta i rośliny. To są byty istniejące realnie. Natomiast tego rodzaju instytucje, jak państwo, jak spółka, fundacja, stowarzyszenie itd., itd. – to są instytucje, będące tylko konstruktem naszej wyobraźni, nasze prace intelektualnej. Są byty relacyjne, żeby użyć języka filozofii, które niejako rodzą się na styku ludzi – w relacjach międzyludzkich, oczywiście z wykorzystaniem majątku, finansów itd. Czyli ten obraz piramidy trzeba byłoby jakoś zburzyć, bo on wprowadza pewną fałszywą świadomość. No to go zburzmy...

Następny slajd przedstawia okładkę siedemnastowiecznej książki Tomasza Hobbesa, słynnego „Lewiatana” (ryc. 3). On sobie tak wyobrażał państwo właśnie. To jest Anglia już po reformacji.



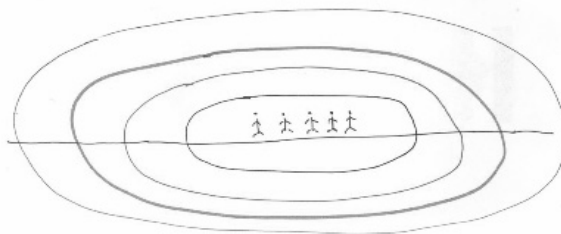
Ryc. 3. Okładka siedemnastowiecznej książki T. Hobbesa Lewiatan

Dobrze, że akurat w tym miejscu, w budynku teatru elżbietańskiego o tym mówimy. Czyli władza musi mieć w ręku zarówno pastorał, czyli być władzą duchową, jak i władzą cywilną. Wiemy, że w Wielkiej Brytanii do dzisiaj królowa jest głową Kościoła anglikańskiego, ale my w Polsce idziemy trochę inną drogą, jak wiadomo. Więc tę strukturę, taką hierarchiczną, pionową, po prostu zburzymy. Ale ponieważ nie jesteśmy burzycielami w takim rewolucyjnym znaczeniu, proponuję zrobienie rzutu tej figury na płaszczyznę. Tak dzisiaj sobie wyobrażamy rzeczywistość państwową (ryc. 4).



Ryc. 4. Schemat obecnej rzeczywistości państwowej wg obywateli

My, jako obywatele, jesteśmy w środku tej rzeczywistości, prawda? Ten pierwszy krąg to gmina. Ona nie jest wyżej nad ludźmi? To nie jest krysza jak w Rosji, czyli dach. Poza tym dachem – mówią Rosjanie – jest jakaś władza, na nią nie mamy żadnego wpływu. W naszym ujęciu gmina to jest wspólnota mieszkańców – na danym, określonym terytorium. Ten drugi krąg to powiat. Krąg trzeci to oczywiście województwo. Ten czwarty krąg to państwo. Czyli jednym słowem, tak byśmy dzisiaj raczej widzieli państwo. W dalszym kręgu pojawia się także dzisiaj Unia Europejska, czyli jakby dalszy plan, szerszy krąg, czy rozleglejszy krąg o dłuższym promieniu. Proszę zwrócić uwagę, że wszyscy ci politycy, którzy mówili, że Bruksela będzie nową Moskwą, zniknęli już ze sceny politycznej. Zniknęli, bo kłamali. Bruksela nie jest przecie nową Moskwą. Nie jest nad Warszawą. Ona jest po prostu dalej od Warszawy. Natomiast co się na pewno zmieniło – zmieniło się centrum. W centrum kiedyś była władza. To nowe centrum dziś to po prostu obywatel. Kiedyś moją nastoletnią wnuczkę zapytałem, czy jest taka figura geometryczna, która by pokazywała, że każdy punkt tej figury jest jej punktem centralnym. No i jedna z nich, a mamy bliźniaczki, które urodziły się 8 marca – notabene w dniu uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym – zauważyła, że powierzchnia kuli jest taką właśnie figurą. Czyli każdy z nas jest w centrum kuli ziemskiej, można by powiedzieć (ryc. 5).



Ryc. 5. Schemat przedstawiający personalistyczne postrzeganie jednostki w świecie

Tego rodzaju wizja bardzo dobrze współgra z ideą personalizmu. Trzeba tylko pamiętać, że na kuli ziemskiej każda osoba ludzka jest w jej centrum. I to wyznacza właściwą perspektywę – właściwe postrzeganie jednostki w świecie. A ponieważ od czasów Kopernika wiemy, że wszechświat z każdego punktu wygląda tak samo, to w konsekwencji można powiedzieć, że każdy z nas zajmuje centralne miejsce we wszechświecie. To oczywiście rodzi zobowiązania i stawia nas przed licznymi wyzwaniami.

Cywilizacyjne bariery

Ale kiedy patrzymy na naszą rzeczywistość, taką codzienną, to widzimy ile między nami jest nie tylko płotów psychicznych, ale także fizycznych. Co uderza Amerykanina, albo inaczej, Polaka jadącego do Stanów? Że nie ma tam płotów. Jak się przyjeżdża do Polski, to Amerykanie przede wszystkim co widzą? Płoty. Kiedy kupujemy działkę, najpierw ją grodzimy. W dużych miastach, na przykład w Warszawie, powstało w tej chwili ponad 120 ogrodzonych osiedli. W Berlinie jest ich 20. Ale zauważyłem, że nawet w tych zagrodzonych marinach wielobudynkowych otacza się płotami jeszcze poszczególne budynki. Po co to robimy? Przecież to nie jest do niczego potrzebne. To nie jest zabezpieczenie przed złodziejami. Nie hodujemy kur w miastach, które gdzieś na wsi miałyby się bez płotu rozbiec. Po co nam to wszystko jest potrzebne? Okazuje się, że chyba nasza psychika nie jest jeszcze w pełni wyzwolona. Jeszcze boimy się naszych sąsiadów. To musi zniknąć i z czasem, oczywiście, zniknie. I jednym ze środków do tego celu jest samorząd. Bo państwo to: ludność, terytorium i suwerenna władza. Zatem nie można redukować państwa tylko do władzy. Popętnia się wtedy błąd logiczny *pars pro toto* (wzięcie części za całość). Przytaczam tu definicję Georga Jellinka z przełomu XIX i XX wieku, która dzisiaj coraz częściej pojawia się, na szczęście, w polskich podręcznikach (ryc. 6).

ludność
terytorium
suwerenna władza

= państwo

Ryc. 6. Definicja państwa wg Georga Jellinka

No, a na kolejnym slajdzie zacytowałem fragment z poematu angielskiego poety z XVII wieku (ryc. 7). My nie mieliśmy poetów, którzy by pisali wiersze o administracji. Może się kiedyś takiego doczekamy.

**„For forms of government let fools contest,
What'er is best administered is the best”,**

Alexander Pope (1688-1744)

O rządów kształty głupcy się sporzą chcąc mieć rację,
Najlepszey, co najlepszą ma administrację

Tłumacz: Karol Estreicher

Ryc. 7. Fragment wiersza Alexandra Pope'a

Prof. Regulski bardzo trafnie swego czasu zauważył, że reforma samorządowa była przełamaniem pięciu monopolów państwa (ryc. 8).

Przełamywanie monopolów państwa odziedziczonego po PRL

Pierwszy to monopol polityczny. Wybory 1990 roku były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi wyborami w Polsce. Przełamały one monopol ówczesnej partii.

Drugi to monopol władzy publicznej. Gminy zostały uznane, jako związki ich mieszkańców i uzyskały konstytucyjne prawo do wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym, a nie jedynie w imieniu państwa, jak to było dotąd. Została więc odrzucona zasada jednolitej władzy państwowej, będąca kamieniem węgielnym ustroju komunistycznego. Powstała sfera spraw publicznych wyłączonych spod zwierzchności rządu.

Trzeci to monopol własności publicznej. W przeszłości władze lokalne były jedynie jednostkami administracji państwowej, nie miały osobowości prawnej ani własnego majątku. Administrowały tylko mieniem państwa.

Czwarty to monopol finansów publicznych. W przeszłości budżety gminne stanowiły część składową budżetu państwa. W 1990 roku nastąpiło ich wyodrębnienie i finanse lokalne przeszły w wyłączną gestię samorządów, zapoczątkowując tworzenie własnych źródeł dochodu.

Piąty to monopol administracji publicznej. W przeszłości w gminach pracowali urzędnicy państwowi, co przekreślało jakąkolwiek swobodę działania władz lokalnych. Były to ogromne zmiany. Mało kto zdawał sobie wówczas sprawę z ich skali. A i dzisiaj nie są często dostrzegane. Ale stały się one podstawą przekształceń ustrojowych państwa.

według Jerzego Regulskiego

Ryc. 8. Monopole państwa wg Jerzego Regulskiego

Pierwszy to monopol polityczny. On został rozbity od razu w 1989 r., a w 1990 r. jakby ten drugi cios przyszedł od fundamentu poprzez samorząd. Drugi monopol to monopol władzy publicznej. Samorząd już nie funkcjonuje w ramach jednolitego systemu organów władzy publicznej, jest rzeczywistością zgoła inną. Dalej, monopol własności publicznej. Proszę Państwa, samorząd musiał posłużyć się kategorią mienia komunalnego i ta wielka operacja komunalizacji mienia, czyli przesuwania, o czym dzisiaj była już mowa, olbrzymiego majątku służącego zaspokojeniu zbiorowych potrzeb do samorządu bardzo pięknie wpisała się w ideę Leszka Balcerowicza. Przy całym szacunku i podziwie dla Leszka Balcerowicza, muszę zauważyć, że o ile nasze reformy samorządowe były w całości zaplanowane i wykonane przez obóz solidarności we wszystkich etapach, także i w tym drugim etapie reform, czyli w 1997 i 1998 r., to reformy gospodarcze nie zaczęły się od Leszka Balcerowicza. One się zaczęły od rządu Rakowskiego i Wilczka. To wtedy w grudniu 1988 r. stworzono warunki do właściwie pełnej prywatyzacji całego majątku. Już wtedy powstawały pierwsze holdingi, jak pana ministra Brzostowskiego. Na szczęście Okrągły Stół, wybory czerwcowe i powstanie rządu Tadeusza Mazowieckiego zahamowały proces rozgrabiania tego majątku, za który chciano zapłacić pieniędzmi, ale już po inflacji. Czyli bierzemy realny majątek, rozkręcamy inflację – ostatnia decyzja rządu Rakowskiego to było uwolnienie cen żywności. Pierwsza ustawa sejmu kontraktowego to ustawa indeksacyjna, która powodowała, że w sferze publicznej i w przemyśle zarobki były indeksowane, w związku z tym inflacja szła w górę. Gdyby ona jeszcze dłużej rosła, to gdyby nie urealniono cen, to ten majątek, który jeszcze został w rękach państwa, szybko by został sprywatyzowany. Tyle tylko, że po cenach nominalnych, ale już po inflacji. Dlatego niektórzy tak nie cierpią Balcerowicza, bo on urealnił ceny i w ten sposób spowodował, że w Polsce nie powstała grupa oligarchów. A drugim mechanizmem, który zapobiegł oligarchizacji naszego życia publicznego, jest właśnie reforma samorządowa, która uniemożliwiała ludziom poprzedniego systemu, a przede wszystkim wzbogaconym gwałtownie majątnym ludziom, przejęcie kontroli nad lokalną sceną polityczną.

Był też w poprzednim ustroju monopol finansów publicznych. Czyli jeden budżet państwa. Reforma samorządowa spowodowała przełamanie tego monopolu poprzez zbudowanie odrębnych budżetów samorządowych. Oczywiście, one nigdy nie będą zadowalały samorządowców, szczególnie w państwie biednym. Ale sam fakt, że jest odrębny budżet i możemy sami decydować o sposobie wydawania tych pieniędzy, to jest radykalna zmiana. To było bardzo istotne osiągnięcie. Jak wiadomo, każda złotówka wydawana przez samorząd jest lepiej wydawana niż przez jakąkolwiek administrację centralną. To już wiemy z różnego rodzaju badań, które były robione na początku lat 90.

No i piąty monopol: monopol administracji publicznej. Moim zdaniem to przełamanie jakoś najstabiliej nam poszło. Chodziło właśnie o to, by poprzez ustawę o pracownikach samorządowych tę grupę zawodową wyodrębnić spośród kategorii urzędników objętych ustawą o urzędach publicznych.

I to jest idea całej reformy samorządowej. W jaki sposób to osiągnęliśmy? Ano właśnie przez to, że jednostki samorządu są traktowane jako wspólnoty na określonym prawem terytorium, że władze są legitymizowane przez wolne, demokratyczne wybory. To jest bardzo oczywiście istotne. Chociaż w Europie bywało i tak, że organy samorządu

nie były wybierane demokratycznie, ale zawsze samorząd w Europie dysponował tymi innymi atrybutami, które powodowały, że właściwie rozwój samorządu przynajmniej od XII wieku w Europie jest niezakłócony. Oczywiście w Europie Zachodniej.

Dalej – organy samorządu mogą stanowić prawo miejscowe. To jest bardzo istotne. Notabene nasza Konstytucja sytuuje prawo miejscowe w systemie źródeł prawa. I jeszcze coś, co jest bardzo istotne, to mianowicie, że wspólnoty samorządowe mają osobowość prawną, czyli że są instytucjami prawa publicznego, charakterystycznego dla prawa zachodniego, biorącego się jeszcze od prawa rzymskiego. Od dwudziestu lat jeżdżę na Ukrainę, czy na Litwę, żeby pomagać w sprawach samorządowych i z przykrością konstatuję, ale oni nie są w stanie zrozumieć pewnej podstawowej rzeczy, mianowicie, że osobowość prawna musi być nadana wspólnocie i ciągle w swoich ustawach piszą, że osobowość prawna jest związana z radą. Tak samo na Litwie, jak i na Ukrainie osobą prawną jest władza. Dla nas natomiast władza jest organem osoby prawnej. A to jest zasadnicza różnica. To jest jeden z tych najistotniejszych elementów sporu cywilizacyjnego pomiędzy Wschodem i Zachodem. Na szczęście my znaleźliśmy się w X wieku w kręgu oddziaływania kultury zachodniej, czy raczej cywilizacji zachodniej. Stosunkowo szybko nauczyliśmy się prawa rzymskiego. Jak się czyta kronikę Kadłubka na przykład, to widać, jakim był znakomicie wykształconym także prawnikiem. No i cała nasza następna historia, właściwie, aż do XIX wieku, czy do końca XVII wieku, byliśmy w kręgu cywilizacji zachodniej. Dlatego my rozumiemy pewne rzeczy jakby instynktownie – na przykład rozumiemy doskonale, co to jest własność, czego na przykład w Rosji nie rozumieją. Dalej, jeśli właśnie mamy osobowość prawną gminy, to w konsekwencji mamy także mienie komunalne, mamy odrębny budżet, własne kompetencje i własne i zlecone przez rząd zadania. Możemy ustawami jakoś je uregulować. Nie wszystko zostało tej reformie dobrze poskręcane, to prawda, ale mamy już silny fundament samorządności.

I bardzo istotna rzecz ostatnia: władza centralna, władza rządowa, może tylko wtedy ingerować w działalność samorządu, kiedy samorządy łamią prawo – nie może natomiast dokonywać merytorycznej oceny tego, co one robią. Od tego są wyborcy. Czy wszystko się nam wtedy na początku udało? Oczywiście, że nie, bo Sejm kontraktowy był zdominowany jednak przez siły starego porządku.

Co się nie udało

Zresztą, mogę dziś to spokojnie już powiedzieć, że w październiku 1989 r., kiedy przystąpiliśmy z Michałem Kuleszą do pisania ustawy o samorządzie, pojawiły się głosy, żebyśmy samorządu nie wprowadzali od razu. Radzono nam szybkie przeprowadzenie wyborów do rad narodowych (jeszcze w grudniu 1989 r.) i odłożenie całej reformy samorządowej dwa lata. Byłoby to jednak, w naszej ocenie, równoznaczne z porzuceniem marzeń o samorządzie. Polska poszłaby taką samą drogą, jaką wybrały wszystkie pozostałe kraje postkomunistyczne. Na szczęście bardzo mocno wtedy uparliśmy się przy swej koncepcji, a Senat miał wtedy mocną legitymację wolnego wyboru. Prof. Andrzej Stelmachowski, jako marszałek Senatu, wymógł na rządzących, żeby wybory odbyły się 27 maja 1990 r. To nam pozwoliło szybko przygotować najważniejsze projekty ustaw. Niemniej jednak, uchwalał je Sejm kontraktowy i w bardzo wielu punktach zmieniał nasze założenia. Na przykład, w Sejmie kontraktowym nie rozumiano, że istotą właśnie

tych rozwiązań zachodnich jest oddzielenie sfery politycznej od administracyjnej. Że to muszą być dwa elementy: ludzie z wyboru, ale także silny pion urzędniczy. Chcieliśmy, żeby na czele tego pionu urzędniczego stał dyrektor miasta, sekretarz gminy. Żeby on kierował organem wykonawczym, natomiast, żeby burmistrz był przewodniczącym rady i kierował pracą polityków z wyboru, czyli pracą radnych. Chcieliśmy dla radnych jedynie zwrotu utraconych zarobków, a Sejm kontraktowy utrzymał diety znane w systemie rad narodowych. To nam się nie udało. Dziś mamy wielu biernych „dietetyków”, jak ich lud swego czasu nazwał. Nie udało nam się na pewno konstrukcja samorządowych kolegiów odwoławczych, które notabene powstały dopiero w 1994 r., jako organ państwowy. Uważam, że to jest kompletne nieporozumienie, żeby one nadal funkcjonują w takim kształcie jak dotychczas – na dodatek na siatce 49 dawnych województw. Chcieliśmy utworzenia Krajowego Związku Gmin, który byłby silną przeciwwagą dla administracji rządowej. Nie udało się. Wielu rzeczy nam się nie udało, ale pewne dobre rozwiązania zostały jednak przeforsowane. I teraz, jeśli mam mówić o tym cywilizacyjnym sporze o kształt władzy lokalnej, zauważmy, że Polska leży między Wschodem a Zachodem – nie tylko geograficznie, ale także cywilizacyjnie właśnie. Co to oznacza? Między innymi to, że my, Polacy, chcielibyśmy przyswojenia efektów kultury zachodniej, ale metodami wschodnimi. Chcielibyśmy mieć takie domy, miasta, ulice, samochody, uczelnie, wiele, wiele innych jeszcze ich osiągnąć. Tylko bardzo często chcielibyśmy osiągać je za pomocą środków typowych dla kultury wschodniej.

Dobrym przykładem jest planowanie przestrzenne. Prof. Regulski zajął się samorządem, podobnie jak Michał Kulesza i wspomniany tutaj Walerian Pańko, właśnie z perspektywy planowania przestrzennego. Oni przez całe lata 70. naukowo zajmowali się tym problemem. Prof. Samsonowicz pisał, że miasto zachodnie tym się różni od wschodniego, że zachodnie jest lokowane na prawie. Chodzi tu o prawo zagospodarowania przestrzennego, czym w istocie było prawo magdeburskie. Czyli najpierw powstaje prawo, a później dopiero jego realizacja. W 1994 r., bezpośrednio po przejęciu władzy przez koalicję SLD – PSL, zostały zlikwidowane w istocie wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego, bo nakazano ich uchwalenie ponowne w ciągu 5 lat. To było, oczywiście, niewykonalne. Do dzisiaj nie wszystkie miasta mają plany zagospodarowania przestrzennego. Na przykład Warszawa ma tylko 33 proc swojego terytorium pokryte planami szczegółowymi. Na podstawie czego się więc buduje? Ano, buduje się na podstawie decyzji indywidualnej, ale decyzja indywidualna to nie jest prawo – to jest akt prawny indywidualny. Jak nie ma planu zagospodarowania przestrzennego to, można powiedzieć, że nie ma podstawy prawnej dla decyzji indywidualnej. W zamian za to stworzono u nas fałszywą ścieżkę, tzw. prawa sąsiedztwa. Powoduje to, że miasta rozwijają się chaotycznie, a mnoży się różnego rodzaju instrumenty, które podwyższają sztucznie wartość nieruchomości. To, że nie mamy ciągle uporządkowanego systemu zagospodarowania przestrzennego, mnie osobiście przeraża. Kolejny parlament zabiera się do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i tego nie robi. Co to znaczy? Udowadnia się w ten sposób, że chcemy, żeby załatwiano te sprawy tak, jak na Wschodzie, a nie tak, jak na Zachodzie, bo dając burmistrzowi do ręki decyzję indywidualną w tej sprawie, ale bez planu, jako prawa, dajemy mu władzę w tym przedmiocie nieograniczoną i wyjątkowo korupcjogenną.

Inny przykład: wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. Proszę Państwa, niektórym się wydaje, że to jest jakieś osiągnięcie. Kiedy po raz pierwszy koalicja SLD – PSL wprowadziła bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów, wraz z prof. Regulskim poszliśmy do prezydenta Wałęsy i powiedzieliśmy, że to jest cios w samorządność. Prezydent Wałęsa zawetował tę ustawę. Natomiast w 2002 r. drugi raz uchwalono to rozwiązanie już bez przeszkód. Tym razem burmistrz nie jest już tylko przewodniczącym zarządu, jak dawniej, ale stał się już jednoosobowym organem wykonawczym. Pozycja rady została całkowicie zmarginalizowana. Prof. Kulesza przed śmiercią nie raz mówił, że nie mamy już rad samorządowych – że mamy z powrotem rady narodowe. Jednoosobowa władza to jest przecież rozwiązanie typowe dla władzy typu wschodniego. Popatrzmy na to z innego punktu widzenia – kiedy gdańszczanin Tusk został przewodniczącym Rady Europejskiej, zaczęto mówić w Polsce: przecież on nie ma żadnej władzy. On może tylko coś uzgadniać. A to właśnie na tym polega wykonywanie władzy publicznej w cywilizacji zachodniej, że deliberujemy, dyskutujemy, osiągamy kompromis – ale nie decydujemy jednoosobowo. To trwa, ale przynosi trwałe i efektywne skutki. Na Wschodzie zaś regułą jest władza jednoosobowa.

We wrześniu zeszłego roku w mojej szkole, w Uczelni Łazarskiego, zrobiliśmy Kongres Samorządowy. Pojawił się na nim prezydent jednego ze 100-tysięcznych miast w Polsce, który mówił o swoich osiągnięciach i w pewnej chwili dodał: „ja bym jeszcze więcej zrobił, ale potrzebna byłaby mi taka władza, jaką ma mer w Chinach”. Śledziłem, jak się będzie toczyła jego dalsza kariera. Na szczęście przegrał wybory. Ale to pokazuje, że my ciągle jesteśmy mentalnie na Wschodzie. Chcielibyśmy takich właśnie działań omijających dyskusję, partycypację, poszukiwanie konsensu w wyniku ucierania poglądów, wybierając drogę na skróty.

Aktualnie planuje się zwiększenie liczby powiatów grodzkich według projektu senackiego z czerwca obecnego roku. Nie wiem jak pan marszałek Borusewicz głosował w tej sprawie, ale przecież wiadomo, że jeśli się będzie mnożyło powiaty grodzkie, to tym samym będzie się osłabiało powiaty okołomiejskie, tzw. wianuszkowe. To jest typowy przykład egoizmu lokalnego, przed którym też trzeba przestrzegać. Wiadomo, że powiatami grodzkimi w gruncie rzeczy powinny być tylko miasta – Trójmiasto oraz Warszawa, a także konurbacja śląska. Tylko te miasta. Dlaczego? Dlatego, że wokół tych miast można utworzyć odrębne powiaty, niezwiązane z metropoliami. I tego chcieliśmy. Niestety nie udało nam się tego osiągnąć w 1990 r. W 1998 r. po to, żeby osłodzić, że tak powiem, gorycz degradacji z pozycji województwa do pozycji powiatu, wszystkim dawnym stolicom województw przyznano status powiatu grodzkiego. Ale to było odejście od reguły i to odejście w złą stronę. Jeśli dzisiaj chcemy powiększać jeszcze liczbę powiatów grodzkich, to oznacza, że w ogóle nie interesuje nas to, co się będzie działo z ludźmi, którzy mieszkają wokół tych miast. W Rzeszowie, który ma wielkie osiągnięcia, wpadli na pomysł, żeby po prostu podzielić sąsiednią gminę i zabrać jej najlepsze kąski, no bo co nas obchodzi ta hołota, która tam mieszka dookoła naszego wspaniałego miasta. To pokazuje, że w naszej mentalności ciągle jeszcze pozostają relikty myślenia stanowego. My ze stolicy jesteśmy lepsi. Trochę lepsi może w tych miastach wojewódzkich. A ci ze wsi? Wiadomo. Mnie się wydawało, że już dojrzewamy powoli do zlikwidowania barier społeczeństwa stanowego. Decyzja Senatu dowodzi jednak, że jeszcze nie.

...

Proszę Państwa, chcę na koniec jeszcze o dwóch rzeczach powiedzieć. Mówiłem już o znaczeniu kultury. Współcześnie mamy nadal do czynienia z państwem narodowym. I ono będzie na pewno rzeczywistością jeszcze długo. Co jest istotne dla państwa narodowego? Właśnie język, religia, historia, literatura, sztuka, obyczaj – czyli szeroko rozumiana kultura. Dlatego tak istotny dla państwa narodowego jest aspekt kultury, ale mamy też świadomość, że tylko w cywilizacji zachodnioeuropejskiej mamy do czynienia z samorządem terytorialnym. Nigdzie indziej. Poza tym kręgiem, wszędzie nawet, jeśli gdzieś istnieje samorząd terytorialny, jak na przykład w Japonii, to istnieje tam tylko dlatego, że Amerykanie po II wojnie światowej narzucili im swoje standardy prawno-ustrojowe. Natomiast w innych kręgach cywilizacyjnych samorządu terytorialnego po prostu nie ma. To jest coś, co jest charakterystyczne wyłącznie dla Europy Zachodniej. Chodzi oczywiście o gremia przedstawicielskie, ale te gremia przedstawicielskie dopiero wówczas mogą skutecznie działać, jeśli są wyposażone w te wszystkie instrumenty prawne i finansowe, o których wcześniej mówiłem.

Dziękuję bardzo za uwagę. Czuję, że przedłużyłem czas wystąpienia, ale musiałem wyrzucić z siebie przy tej okazji wszystkie moje żale. Jeszcze raz dziękuję.



Janusz Sepioł

Architekt i historyk sztuki, senator RP

Zadania samorządu w kształtowaniu przestrzeni życia Polaków

Kształtowanie przestrzeni życia Polaków to przede wszystkim zagadnienia gospodarki przestrzennej. W niniejszym wystąpieniu pragnę poruszyć trzy wątki. Po pierwsze spróbuję dokonać przeglądu zadań samorządu z tego zakresu i subiektywnej oceny, jak są one wykonywane. Po drugie chciałbym skupić się na paru nowych zjawiskach w rozwoju polskich miast i związanych z tym nowych wyzwaniach pojawiających się przed miejskimi samorządami. Na zakończenie zaś chciałbym podzielić się kilkoma uwagami o mieście idealnym, a co za tym idzie, o idealnym samorządzie.

Dokonując owego przeglądu zadań warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie miał żadnych wątpliwości, gdy w ustawie o samorządzie gminnym, w katalogu zadań, na pierwszym miejscu wymienił ład przestrzenny, potem gospodarkę nieruchomościami i ochronę środowiska. Są to par excellence zadania urbanistyczne. Na pozycji siódmej we wspomnianym katalogu znalazło się gminne budownictwo mieszkaniowe (a nie komercyjna gospodarka mieszkaniowa). W przypadku powiatów zadań związanych z gospodarką przestrzenną jest znacznie mniej – w ustawie o powiatach mówi się o administracjach techniczno-budowlanych. Ale w przypadku województw znów pojawia się pojęcie kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego, jako celu strategii województwa. Syntetycznie rzecz ujmując, samorząd gminny jest ustawiony na pozycji lokalnego gospodarza, urbanisty i inżyniera miejskiego, a także mecenasa architektury, inwestora, w tym – co ważne – inwestora w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Samorząd powiatowy to policjant nadzorujący egzekucje prawa budowlanego. Natomiast samorząd wojewódzki to znowu inwestor i mecenas architektury, strateg, planista, wizjoner i wielki opiekun krajobrazu. To w tych obszarach ustawa najmocniej wyposaża go w zadania i obowiązki. Jak te zadania są wykonywane? Można ogólnie powiedzieć – bardzo różnie. Wiele zależy oczywiście od uwarunkowań prawnych – jest czasem łatwiej, czasem trudniej. Niektórych zadań – moim zdaniem – nie da się w ogóle wykonywać. Dużo zależy jednak od woli, pasji i kompetencji władz samorządowych, a także od świadomości znaczenia problemów ładu przestrzennego. Po prostu różne osoby zajmujące kierownicze stanowiska mają różną hierarchię wartości.

Niewątpliwie są obszary, gdzie można mówić o sukcesie samorządu, ale są też obszary uników i – co gorsza – obszary porażek. Najważniejszym obszarem sukcesu polskiego samorządu jest mecenat architektury. Architektura stała się obszarem rywalizacji między metropoliami i miastami. Dzięki niej powstała wielka fala wspaniałych polskich obiektów, takich jak sala koncertowa NOSPR-u w Katowicach, czy gmach zachodniopomorskiej filharmonii, który zdobył najważniejszą nagrodę architektoniczną w Europie – nagrodę

Miessa van der Rohe. Centrum Kongresowe ICE czy Cricoteka w Krakowie, Teatr Szekspirowski w Gdańsku – to kolejne przykłady. Ale i znacznie mniejsze miejscowości mają z czego być dumne, by wymienić bibliotekę w Szymanach, w Rumi czy Oświęcimiu albo plac dworcowy w Tczewie. Minęły czasy, kiedy najważniejszym inwestorem i mecenasem architektury w Polsce był Kościół. Minął także okres, gdy najważniejsze realizacje architektoniczne powstawały z inicjatywy biznesu. Dzisiaj najlepsza polska architektura powstaje z inicjatywy samorządu.

Obszarem uniku – w moim przekonaniu – jest gospodarka mieszkaniowa. Gminy rozdały swoje zasoby mieszkaniowe, mówiąc precyzyjnie – sprzedały je zamieszkującym z gigantycznymi upustami. Z kilku milionów mieszkań w rękach samorządów pozostało 900 tys. i ten proces wyprzedaży dalej trwa. Trwa, mimo, że już wiadomo, że będą wielkie europejskie środki na rewitalizację i będzie bardzo trudno prowadzić procesy odnowy technicznej w sytuacji rozproszenia własności lub bez prawa własności komunalnej. Praktycznie zamarło budownictwo komunalne, socjalne. Co roku rezerwa tworzona w budżecie państwa na ten cel jest niewykorzystywana. Można by nawet powiedzieć, że samorząd zaakceptował doktrynę, iż mieszkanie jest towarem, a nie koniecznym dobrem. Że polityka mieszkaniowa podlega grze rynkowej i nie ma miejsca na socjalną politykę mieszkaniową. Przy takim założeniu nie ma problemu z grodzeniem osiedli, a inwestycje w poprawę przestrzeni mieszkaniowej są bardzo rzadkie. Najczęściej są to działania na rzecz przestrzeni reprezentacyjnych, a nie poprawy jakości życia. To może charakterystyczne, że taka inwestycja jak orliki była inicjatywą rządową, a nie samorządową.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że obszarem porażki polskiego samorządu jest stan planowania przestrzennego, a co za tym idzie, stan ładu przestrzennego. Na ten temat dużo napisano, nie chcę tych wszystkich żalów powtarzać, ale warto podkreślić, na czym polega istota problemu. Otóż polskie samorządy, będące suwerenem na tym polu, wyznaczyły gigantyczne rezerwy pod zabudowę. Na tych rezerwach, jeśli poddamy analizie ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, można pomieścić ok. 250 milionów mieszkańców, natomiast na terenach wyznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego można ulokować 40 milionów. To jest ta skala gigantycznej, planistycznej nadpodaży. Konsekwencje tego stanu nie są problemem jedynie estetyki, ale mają bardzo głębokie skutki ekonomiczne. Np. jeśli kupujemy tereny pod autostradę, zwłaszcza na południu, gdzie rozproszenie jest największe, prawie wszystkie grunty kupowane są jako grunty budowlane. Ekrany akustyczne stawia się na terenach niezabudowanych, ale przeznaczonych w planach na budowę. To są miliardy niepotrzebnie wydanych złotych. Podrożyliśmy sobie niesłychanie całą siecią infrastruktury. Oczywiście gminy nie są w stanie poradzić sobie z drogami lokalnymi, z kosztami kanalizacji, zwłaszcza tam, gdzie zabudowa jest mocno rozproszona. Na szczęście sytuacja jest różna w różnych częściach Polski. Najgorzej jest na Podkarpaciu, Lubelszczyźnie, Małopolsce i Świętokrzyskiem. To stan nie do odwrócenia, w zasadzie katastrofalny. Polskie samorządy całkowicie zrezygnowały z procedury scaleń, a więc z racjonalnej parcelacji, z czegoś, co było zawsze istotą sensownego planowania przestrzennego. Mamy do tego zupełne załamanie estetyki przestrzeni publicznej (ekspansja reklam). Towarzyszy temu niechęć do przeprowadzania większych

przedsięwzięć przestrzennych i koordynacji większych zadań. Nadzór budowlany jest pasywny – robi tyle, ile jest konieczne, bez żadnej inicjatywy.

Na poziomie regionalnym nastąpiło koncepcyjne załamanie planowania regionalnego, utrata wiary w jego sens i potrzebę. Wiąże to się z tym, że wielkie kluczowe inwestycje (regionalne, ponadregionalne) są lokalizowane na podstawie specustaw i odrębnych procedur. Podlegają one w ten sposób innej logice, niż logika lokalnego planowania przestrzennego. Co więcej, ustawy ekologiczne zawsze wymagają badania alternatywnych przebiegów dróg czy innych elementów wielkiej infrastruktury. Nie da się zaplanować w planie województwa wielkich inwestycji w trzech albo czterech alternatywnych lokalizacjach. Dokuczliwy jest brak możliwości przełożenia ustaleń regionalnych na lokalne. To zjawisko nieciągłości jest szczególnie uderzające, jeśli chodzi o ochronę przyrody.

Za każdym wymienionym obszarem porażki kryje się jakiś problem prawny. Wina najpewniej jest rozłożona: jest to problem poszczególnych rządów, parlamentu, ale i samorządu, który rzadko naciska, aby coś w tej sprawie zmienić. Może jedynie Związek Miast Polskich występował z kilkoma inicjatywami. Nie przypominam sobie jednak, aby np. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej zgłaszał jakieś postulaty w sprawie reformy planowania regionalnego. Dlatego tak ważna jest inicjatywa prezydenta Komorowskiego, nazywana potocznie ustawą krajobrazową. Jest to pierwsza od wielu lat polityczna inicjatywa ukierunkowana na poprawę polskiej przestrzeni. Dotyczy opanowania chaosu reklamowego i projektowania małej architektury, a także wprowadza zupełnie nowe treści do planowania regionalnego, pozwalające na skuteczniejsze podejście do spraw ochrony krajobrazu. To problem sam w sobie, dlaczego brak inicjatyw politycznych czy legislacyjnych w obszarze planowania przestrzennego. Prawdopodobnie zaważyło tutaj przekonanie, że najważniejsze jest tworzenie warunków do budowania i utrzymania koniunktury. Wszystkie rozwiązania prawne były oceniane pod kątem tego, czy pozwalają na szybsze budowanie. A przecież w gospodarce przestrzennej chodzi głównie o to, żeby lepiej żyć, lepiej mieszkać, a nie o to, by więcej budować! Na szczęście bardzo zmienia się atmosfera w tej sprawie. Zaczął kształtować się nowy styl debaty o urbanistyce, debaty o mieście. Pojawili się w niej nowi ludzie i nowe idee. Najsilniejsze impulsy wychodzą od takich środowisk, jak: socjologowie, aktywiści miejscy, ekolodzy czy kulturoznawcy. Słabiej natomiast słychać głos urbanistów i – chyba także – samorządowców.

W pewnym sensie jest to naturalna reakcja na całą grupę nowych zjawisk, jakich doświadczają polskie miasta. Pierwszym z nich jest tzw. kurczenie się miast (ang. *shrinking cities*); prawie we wszystkich polskich miastach zmniejsza się liczba ludności. W wielu miastach, zwłaszcza średniej wielkości, ten proces kurczenia się ma już charakter katastrofalny. Zmniejszenie się liczby mieszkańców o 20 czy 25 proc. w ciągu dekady to nowa sytuacja społeczna. Po drugie, na wielką skalę rozlewają się suburbia. Jest to zjawisko bardzo negatywne, ponieważ wywołuje ogromną pracę przewozową, rodzi też substandardy, jeśli chodzi o wyposażenie w usługi. Powstają nowe twory takie miasta – nie miasta. Ludzie osiągają wreszcie wymarzony dom z ogródkiem, ale ich standard życia pogarsza się. Dla przykładu: w dziewięciu gminach, które otaczają Kraków, mieszka 250 tysięcy ludzi w strukturach pozbawionych jakiegokolwiek wyraźniejszej przestrzennej

organizacji.

Kolejny proces to metropolizacja, która dotyczy kilku miast. To jest rozwój innego typu, kształtujący inny model życia, niż w pozostałych częściach kraju. Z jednej strony to proces nieuchronny i konieczny, bo to metropolie są źródłem innowacji i przewagi konkurencyjnej kraju, ale z drugiej strony jest pewnym złudzeniem, że rozwój metropolii szeroko promieniuje na tereny sąsiednie. Oddziaływanie metropolii jest dosyć nikłe, a z położonych dalej terenów rozwój metropolii raczej „wysysa” zasoby.

Rewitalizacja to modne pojęcie, rozumiane jako paradygmat rozwoju, recykling przestrzeni miejskiej, nowy styl myślenia o mieście, o rozwoju bez ekspansji. W kraju, w którym spada liczba mieszkańców, rozwój powinien dokonywać się bez istotnej ekspansji przestrzennej. Wiemy już, że rewitalizacja rodzi bardzo poważne problemy społeczne i wymaga nowego zarządzania: raczej koordynowania zachowań wielu podmiotów, niż jedynie podejmowania arbitralnych decyzji.

Problem reurbanizacji wiązany jest często z pojęciem gentryfikacji. Oznacza ono przybycie do śródmieść nowej grupy społecznej (zwłaszcza singli), ludzi dobrze sytuowanych. Wystarczy chwila refleksji, by stwierdzić, że rewitalizacja jest często w naturalnym konflikcie z reurbanizacją. Nieraz chcemy odnowić pewną część miasta i utrzymać lokalną strukturę społeczną, zatrzymać dotychczasowych mieszkańców, a tam wchodzi nagle nowa grupa społeczna. Rzecz w tym, że wymienione procesy często mają zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty. Często przebiegają równolegle bądź są ze sobą związane. Kurczenie się miast ma wpływ na to, że rozrastają się suburbia. Rewitalizacja potrafi być w ostrej sprzeczności z gentryfikacją (reurbanizacją). Te zjawiska przekonują, jak bardzo potrzebujemy nowego, pozytywnego myślenia o mieście, pewnej pozytywnej utopii. Patrząc historycznie, takie utopie były najczęściej związane z kształtem miasta albo z tworzeniem wielkich założeń (np. gwiazdzisty plac, wielkie osie widokowe itd.). Czasem koncepcje idealnego miasta wiązano z utopiami społecznymi, zwłaszcza w XIX wieku. W wieku XX koncentrowano się na doskonałym podziale funkcjonalnym, technologii transportu czy warunkach higienicznych mieszkań.

Dzisiaj, gdy rozmawiamy o mieście, z reguły nie mówimy o jego kompozycji, nie rozważamy go jako dzieła sztuki, nawet nie analizujemy jego kierunków rozwoju przestrzennego. Najczęściej pytamy o to, ile miasto zużywa energii, ile emituje CO₂, jak gospodaruje wodą opadową, jaki wytwarza hałas, jaka jest bioróżnorodność jego obszaru albo czy produkuje żywność. To są pytania związane z ideałem miasta ekologicznego. Miasta, które samo się odtwarza w homeostazie. Drugi model myślenia o współczesnym mieście to pytanie o inteligentne technologie. Idea miasta „smart” jest genialnym pomysłem marketingowym, który pozwala różnym koncernom informatycznym sprzedawać miastom wciąż nowe i nowsze technologie. Część miast nie jest w stanie za tą ofertą nadążyć – a przecież wszyscy chcieliby mieszkać w miastach inteligentnych. Chodzi przede wszystkim o nowe technologie informatyczne, głównie pozwalające oszczędzać energię, ale też inaczej, sprawniej zarządzać sferą publiczną. Trzeci krąg myślenia o mieście idealnym to utopia społeczna. Miasta inkluzyjne, miasta bez wykluczonych, bez gett i segregacji przestrzennej. Miasta autentycznych wspólnot, przyjazne dla seniorów, maluchów, gejów czy matek. Miasta bez złych dzielnic. Łatwo się o tym mówi, ale za każdą tą sprawą stoją poważne i drogie inwestycje oraz solidne

instytucje. Nie neguję tych utopii. W każdej jest wiele cennych idei. My potrzebujemy jednak ich syntezy.

Myślę ponadto – a w Gdańsku chyba łatwiej niż gdzie indziej do tego przekonywać – że idealne miasto przyszłości to miasto troszczące się o swoje dziedzictwo. Miasto historyczne, które dba o wszystkie swoje elementy budujące jego tożsamość. Oznacza to miasto wielości przestrzeni: miasto, gdzie średniowieczna starówka sąsiaduje z wielkimi barokowymi założeniami, gdzie są funkcjonalne dzielnice i ekologiczne oazy itd. Wielorakość różnych przestrzeni jest niesłychaną wartością. Miasto idealne to miejsce, w którym widać refleksję nad własną historią, świadomością swojego dziedzictwa traktowaną jako potencjał, gdzie tradycja staje się tworzywem dla rozwoju. W tak rozumianym idealnym mieście rola samorządu jest kluczowa: to jest ten zbiorowy, odpowiedzialny gospodarz, który patrzy nie tylko na ruch cen nieruchomości, popyt na biura czy mieszkania, który interesuje się nie tylko inżynierią miejską czy nowymi technologiami, ale troszczy się o stan wspólnoty, poziom jej dumy z miasta, poziom identyfikacji z ideą tego miasta, identyfikacji mieszkańców z jego przestrzenią. Bo wprawdzie ciągle mówimy o przestrzeni, ale w gruncie rzeczy myślimy o ludziach.



Iwona Sagan

Geograf, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego

Droga do metropolii

Chcąc syntetycznie ująć problem dochodzenia układu osadniczego do rangi i formy metropolii, można powiedzieć, że droga do metropolii jest długa, wyboista, kręta, ale warta przebycia. Poniższy tekst jest propozycją odpowiedzi na pytanie, dlaczego ta droga jest trudna, a jednocześnie konieczna do przejścia.

Zasadnicze kwestie, do których odnosi się niniejsza wypowiedź, to wymiary procesu metropolizacji, znaczenie metropolizacji instytucjonalnej oraz uwarunkowania systemowe prowadzenia polityki lokalnej.

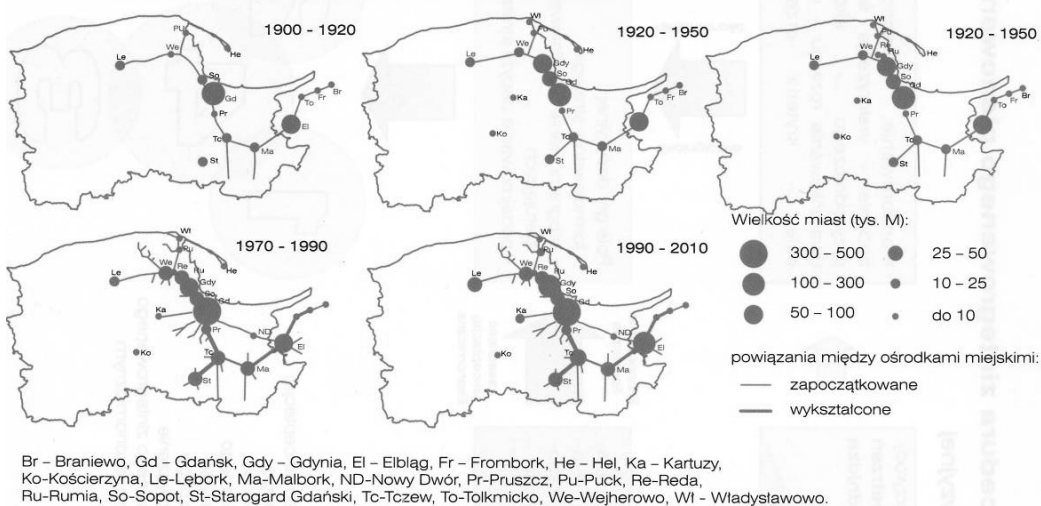
Wymiar funkcjonalny procesu metropolizacji

Toczona w kraju od kilku lat dyskusja publiczna na tyle silnie zawłaszczyła termin metropolizacja, że powstaje mylne wrażenie, że jest to idea stricte o charakterze terytorialno-administracyjno-samorządowym. Natomiast procesy metropolizacji ze swej natury są procesami rozwoju jednostek osadniczych i kształtowania się pomiędzy nimi silnych powiązań funkcjonalnych. Stanowią one dojrzałą fazę rozwoju miasta, którego wielkość przyczynia się do zmian jakościowych w przestrzeni i zasadach jego funkcjonowania. Zatem metropolie rozwijają się bez względu na to, czy ich istnienie jako nowych form terytorialno-administracyjnych zostanie zadekretowane czy też nie. Metropolie są bytem rzeczywistym w przestrzeni, gdyż zmieniają tę przestrzeń. Natomiast inną kwestią jest, czy w sensie formalnym i administracyjnym nazwiemy je metropoliami i w związku z tym przypiszemy im szereg atrybutów formalnych, czy też nie.

Procesy metropolizacji, które postępują w wyniku rozwoju społeczno-gospodarczego miasta, dotyczą przede wszystkim metropolizacji obszaru w ujęciu funkcjonalnym. Procesy przestrzennego rozlewania się miast, rozrastające się sieci powiązań produkcyjnych, przepływy siły roboczej, kanały powiązań informacyjnych to wymiar funkcjonalny tworzącego się obszaru metropolitalnego. Rosnący zakres i gęstość powiązań funkcjonalnych wynika z potrzeb powiększającej się liczby mieszkańców, z dynamiki rozwoju gospodarczego miasta. Analizując stan rozwoju układu aglomeracyjnego należy stwierdzić, że w regionie pomorskim **metropolizacja w ujęciu funkcjonalnym jest rozwinięta**. Metropolizacji tej mieszkańcy doświadczają codziennie uczestnicząc w dojazdach do pracy, szkół, korzystając z usług świadczonych w poszczególnych miastach aglomeracji. Zaprezentowany na ryc. 1 rozwój systemu osadniczego dobrze ilustruje, jak fakt wybudowania Gdyni w latach 20. XX wieku przyspieszył kształtowanie

się rozbudowanego, policentrycznego układu funkcjonalnego.

Rozwój systemu osadniczego w strefie ujścia Wisły



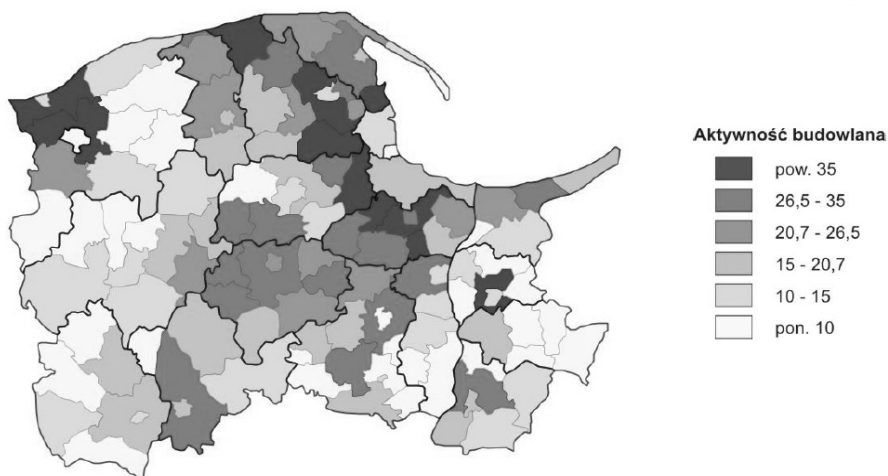
Ryc. 1 Kształtowanie się powiązań funkcjonalnych trójmiejskiego układu osadniczego.

Źródło: Pomorski Region Funkcjonalny – Studium Strategiczne do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego.

Jednym z podstawowych wymiarów rozprzestrzeniania się funkcji miejskich poza formalne granice administracyjne są procesy suburbanizacji. Pomimo, że rozlewanie się miast jest zjawiskiem niepożądanym ze względów planistycznych, środowiskowych, ładu przestrzennego czy ekonomiki organizacji przestrzeni, to siła procesów oddolnych, dążenia ludzi do poprawiania swych warunków mieszkaniowych, do posiadania własnych domów jest tak duża, że procesy suburbanizacji zawsze towarzyszą rozwojowi miast. Problemem jest na ile prowadzona w regionie polityka gospodarowania przestrzenią jest w stanie porządkować te procesy, czyli tak je ukierunkować, aby służyły one wszystkim, a nie jedynie interesom wąskiej grupy i partykularnym celom. Wzrost gęstości zaludnienia w powiatach sąsiadujących z rdzeniem metropolii oraz intensywność aktywności budowlanej, będąca materialnym wyrazem wzrostu gęstości zaludnienia, dobrze ilustrują intensywność procesów suburbanizacyjnych (ryc. 2 i 3). Aby móc je racjonalnie planować i kontrolować niezbędna jest metropolitalna współpraca gmin objętych procesami suburbanizacji.

Ryc. 2. Zmiana gęstości zaludnienia w powiatach w latach 2002-2010.

Źródło: Sagan I., Martinez-Fernandez C., Weyman T., 2013, Pomorskie Region: Responding to Demographic Transitions Towards 2035, OECD.



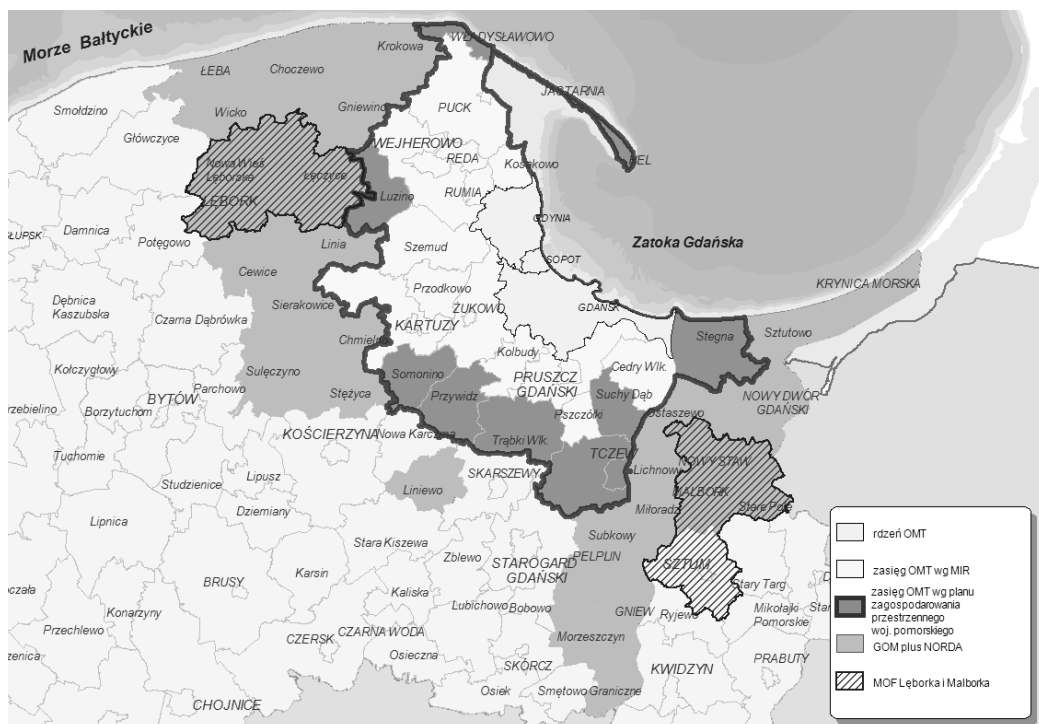
Ryc. 3. Aktywność budowlana w gminach w latach 2008-2010.

Źródło: Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego, 2011.

Centralny obszar rdzeniowy metropolii trójmiejskiej jest nasycony funkcjami typowymi dla obszarów metropolitalnych, czyli tzw. funkcjami wyższego rzędu. Reprezentują one takie sfery działalności, jak badania i innowacje, wydarzenia kulturalne i twórczość, ale także wysoko wyspecjalizowane działalności w zakresie zarządzania, finansów, infrastruktury, gospodarki i usług. Obecność wysoko wyspecjalizowanych funkcji edukacyjnych w postaci szkół wyższych, bądź funkcji kulturalnych w formie takich obiektów, jak teatry, opera czy filharmonia wynika z jednej strony z wielkości i rangi systemu urbanizacyjnego, a z drugiej jest kolejnym dowodem na to, że w wymiarze funkcjonalnym ranga metropolitalna obszaru została osiągnięta.

Wymiar terytorialny procesu metropolizacji

Kolejny wymiar metropolizacji, który jest pochodną wymiaru funkcjonalnego i jest z nim ściśle związany, to metropolia w ujęciu terytorialnym. **Również w tym wymiarze metropolia Trójmiasta istnieje.** Przeprowadzono szereg analiz przestrzenno-funkcjonalnych, które pozwoliły na delimitację obszaru metropolitalnego. Metropolia trójmiejska należy do metropolii typu fusion, bowiem powstała w wyniku fuzji terytorialnej silnych ośrodków urbanistycznych, które powstały i ukształtowały się w sposób niezależny. W efekcie intensywnego rozwoju Gdańska, Gdyni i Sopotu doszło do uformowania się rdzeniowego, najsilniej zurbanizowanego obszaru metropolitalnego. Intensywny rozwój miast rdzeniowych spowodował rozrost terytorialny układu osadniczego i włączanie kolejnych miast w sferę powiązań metropolitalnych (ryc. 4).



Ryc. 4. Zasięgi delimitacyjne obszaru metropolitalnego.

Źródło: materiały Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.

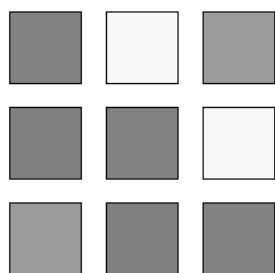
Należy pamiętać, że granice obszaru metropolitalnego nie mają charakteru statycznego, niezmiennego. Bardzo ważne jest, aby traktować je jako element stale zmieniający się w czasie. Gospodarka, aktywność mieszkańców są na tyle dynamiczne i niezależne od wszelkich zadekretowanych ustaleń formalnych, że bez względu na decyzje terytorialno-administracyjne powiązania funkcjonalne rozwijają się w sposób ciągły, wyznaczając coraz to nowe granice rzeczywistego zasięgu metropolii.

Wymiar instytucjonalny procesu metropolizacji

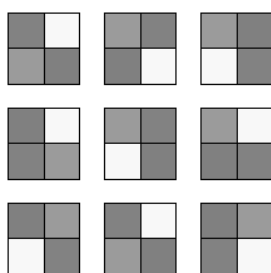
Konsekwencją umacniania się obszaru metropolitalnego w wymiarze funkcjonalnym i terytorialnym jest uformowanie metropolii w wymiarze instytucjonalnym. **Na pytanie, czy mamy metropolię w ujęciu instytucjonalnym, odpowiedź jest negatywna.** O powołanie metropolii jako struktury instytucjonalnej toczy się wieloletni spór. Z niego wynika podstawowe pytanie, czy metropolia w wymiarze instytucjonalnym jest potrzebna?

Aby zobrazować postępujący proces rozwoju systemów miejskich i konieczność doskonalenia technik zarządzania nim, posłużę się ideowym schematem (ryc. 5). Na początku XX wieku w praktyce planistycznej i organizacyjnej miasta traktowane były jako zespoły dzielnic monofunkcyjnych. Ten sposób planowania rozwoju miast wynika z międzynarodowej architektonicznej doktryny ujętej w dokumencie zwanym Kartą Ateńską, który przyjmował, że rozwój miast winien opierać się na przestrzennym

rozdzieleniu, w postaci monofunkcyjnych dzielnic, funkcji mieszkaniowej, przemysłowej, usługowej i rekreacyjnej. Szybko okazało się, że ta forma strefowania działalnością w przestrzeni miasta nie służy ludziom, generuje wysokie koszty funkcjonowania wynikające z rozbudowanych potrzeb transportowych i generalnie charakteryzuje się małą funkcjonalnością. Model monofunkcyjny został zastąpiony układem dzielnic wielofunkcyjnych. Model ten z kolei zakładał domknięcie kompletu podstawowych funkcji w granicach każdej z dzielnic. Także ten model szybko uległ degradacji funkcjonalnej i został poddany krytyce jako nieefektywny. Dynamizm rozwoju miast wykazał, że praktyka życia społeczno-gospodarczego nie toleruje uporządkowanych, „kwadratowych” struktur. Intensywny rozwój miast prowadzi do rozlewania się obszarów zurbanizowanych, złożonych z wielu centrów różnego typu, intensywnie powiązanych funkcjonalnie nie tylko wewnątrz, ale także relacjami zewnętrznymi. Powiązania i przepływy dominują nad strukturami terytorialnie uporządkowanymi, tworząc układ bardziej przypominający splątane „spaghetti na talerzu” niż uporządkowaną konstrukcję złożoną ze standardowych klocków Lego, które co najwyżej możemy poprzestawiać.



Miasto jako zespół dzielnic monofunkcyjnych



Miasto jako zespół dzielnic wielofunkcyjnych



Miasto jako węzeł przepływów i powiązań

Ryc. 5. Zmiany ideowego modelu funkcjonalno-przestrzennych struktur miejskich

Źródło: Opracowanie własne na podst. materiałów sympozjum pt. *Regionalisation in Metropolitan Areas*, Malmö/Øresund, 2009.

Niekontrolowane procesy metropolizacji w wymiarze funkcjonalnym i przestrzennym prowadzą do koncentracji na ograniczonej przestrzeni intensywnej aktywności społecznej, twórczej, biznesowej, zarządczej. Istotnym wyzwaniem staje się koordynowanie tych działań, tak, by wzajemnie się one wzmacniały, prowadząc obszar metropolitalny określoną ścieżką rozwoju przy jednoczesnej minimalizacji nieuniknionych konfliktów i kolizji. Konieczne jest integrowanie działań, aby osiągnąć efekt synergii i jednocześnie zapobiegać samoblokowaniu się inicjatyw wynikających z różnych preferencji. Bez wspólnotowego zarządzania nie uniknie się kolizji interesów, które osłabiają dynamikę rozwoju całego układu. Poziom intensywności rozwoju obszarów metropolitalnych i złożoność powiązań wymaga poszukiwania nowych form zarządzania. Jeżeli zgadzamy się z faktem, że obszar metropolitalny jest nową jakością miejską, to winniśmy również poszukiwać i zaakceptować nową jakość w zarządzaniu nim.

Znaczenie metropolizacji instytucjonalnej

Potrzeba wzmacniania rozwoju poprzez formy instytucjonalne, czyli wypracowywanie nowych form zarządzania, reorganizacja struktur terytorialno-zarządzających nie jest nowym podejściem. W 1975 r., w którym wdrożono reformę terytorialno-administracyjną kraju, wyróżniono cztery największe miasta posiadające najsilniejszą dynamikę rozwoju. Uznano, że miasta te winny mieć specjalne formy zarządzania i należy je wyróżnić w strukturach terytorialno-administracyjnych kraju. Warszawa, Kraków i Łódź uzyskały status tzw. województwa miejskiego z prezydentem miasta na czele, będącym równocześnie organem władzy państwowej dla całego województwa. W przypadku tych trzech miast zadekretowano supremację regionu miejskiego nad regionem województwa. W przypadku Wrocławia wojewoda, a nie prezydent, został organem administracji terytorialnej, czyli zachowano supremację regionu województwa nad regionem miejskim. Z powodu ówczesnych względów systemowych reformy te miały jednak w dużej mierze jedynie charakter formalno-administracyjny. Nie mniej świadomość, że wybrane miejskie struktury terytorialne wymagają niestandardowych rozwiązań administracyjno-organizacyjnych stale towarzyszyła rozwojowi obszarów miejskich.

Proces metropolizacji jest nowym impulsem rozwojowym przenoszącym na wyższy poziom rozwój społeczno-gospodarczy aglomeracji miejskiej. Potrzeba instytucjonalnych struktur metropolitalnych wynika z logiki następującej sekwencji zdarzeń. Postępujący proces funkcjonalnej metropolizacji, będącej następstwem intensywnego rozwoju obszaru miejskiego, powoduje zmiany ekonomiczne i społeczne w regionie, które wymagają nowych instrumentów prawno-organizacyjnych, adekwatnych do nowych potrzeb. Pojawienie się takich instrumentów stwarza nowe możliwości szybszego i efektywniejszego funkcjonowania. Tym samym nowe rozwiązania prawno-organizacyjne stanowią nowy impuls i stymulator działania. Ten mechanizm wynika z logicznego następstwa faz rozwoju, a jednak zbyt często jest zapominany i odrzucany w imię zachowania status quo.

Powstanie organizacyjnych struktur metropolitalnych ma też ważne znaczenie w stabilizacji rozwoju w okresach kryzysu ekonomicznego. Obszary metropolitalne są znacznie bardziej odporne na kryzys niż pozostałe struktury terytorialne. Wynika to z silnej dywersyfikacji działalności gospodarczej skupionej na ich terenie. Ponadto w obszarze metropolitalnym nad strukturami zorganizowanymi w sposób hierarchiczny dominują struktury i powiązania poziome – sieciowe, które są znacznie bardziej elastyczne i dynamiczne. Dzięki tym cechom powstaje układ funkcjonalny o dużej sprężystości i szybkości reagowania na sytuację kryzysową.

Z informacji o postępach realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 wynika, że słabością w rozwoju regionu są m.in.:

- duże nie wykorzystane zasoby pracy;
- słaba aktywność innowacyjna i transfer wiedzy;
- mały udział produktów zaawansowanych technologicznie w eksporcie;
- niska dostępność transportowa.

Wymienione wyżej problemy dowodzą, że region osiągnął poziom rozwoju, na którym konieczne są nowe formy mobilizacji zdolności kapitałowych i organizacyjnych, możliwe do wygenerowania dzięki działaniom integracyjnym. Problemów tych nie

udźwigną pojedyncze samorządy gminne ani sam region. Konieczne jest wzmocnienie struktur przez nowe instrumenty współdziałania i współzarządzania.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), będące nowym instrumentem finansowym wprowadzonym w ramach programu pomocowego Unii Europejskiej, są wsparciem w realizacji tego typu złożonych potrzeb wynikających z rozwoju funkcjonalnego obszaru. Logika wykorzystania ZIT opiera się na współdziałaniu podmiotów terytorialnych w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze ponadlokalnym. Ich wprowadzenie w ramach regionalnej polityki UE dowodzi, że rozwiązywanie problemów funkcjonalnych obszarów metropolitalnych ma priorytetowe znaczenie w skali całej wspólnoty.

Uwarunkowania systemowe prowadzenia polityki lokalnej

25 lat doświadczeń samorządności dowodzi, jak trudnym, ale możliwym do realizacji jest proces stałego dostosowywania sposobów działania samorządów do zmieniających się potrzeb i warunków realizacji polityk lokalnych. Čwierć wieku temu podstawowy cel samorządowej polityki miejskiej, czyli solidarne budowanie dobrobytu wszystkich mieszkańców, wydawał się w sposób jasny i prosty wyznaczać kierunki działania i ułatwiać podejmowanie decyzji. Jednak warunki zewnętrzne, w których przyszło działać samorządom lokalnym, nie ułatwiały utrzymania priorytetu zadań społecznych w realizacji polityki lokalnej.

Po pierwsze, warunki transformacji systemowej sprawiły, że samorządy nie tylko budowały podstawy samodzielnych polityk lokalnych, ale musiały wziąć odpowiedzialność za realizację zadań świadczenia usług publicznych w sytuacji niedoborów finansowych i postępującego ograniczania ich finansowania ze środków budżetu centralnego.

Po drugie, zapoczątkowany pod koniec lat 80. i zbieżny czasowo z upadkiem komunizmu i systemową transformacją państw socjalistycznych, neoliberalny zwrot w polityce globalnej wiązał się z zarzuceniem polityki państwa opiekuńczego na rzecz polityki dominacji reguł rynkowych we wszystkich sferach aktywności społeczno-gospodarczej. Ten model polityki miejskiej niósł wyzwanie konieczności przystąpienia do konkurencyjnej walki miast już nie tylko w skali kraju i kontynentu, ale także świata. Intensywność przepływów i powiązań charakteryzujących gospodarkę globalną sprawia, że praktycznie wszystkie lokalności uczestniczą w globalnym wyścigu o pozyskiwanie inwestycji, kapitału ludzkiego, a tym samym środków zapewniających realizację celów społecznych. Złożenie na barki samorządów odpowiedzialności za rozwój ekonomiczny podległych im jednostek terytorialnych spowodowało, że cele społeczne, mimo że nadal zasadnicze w strategiach prowadzenia polityki lokalnej, w planach działań taktycznych zeszły na plan drugi i zaczęły być traktowane jedynie jako pochodna rozwoju ekonomicznego. Celem naczelnym polityki lokalnej stała się walka o umieszczenie miasta na globalnej mapie miast konkurencyjnych.

Po trzecie, silnie uprzywilejowanej pozycji planowania i działania ekonomicznego nie równoważyło silne planowanie terytorialne, z natury służące równoważeniu rozwoju. Dziedzictwem gospodarki centralnie planowanej nie była silna pozycja planowania przestrzennego. Podejście sektorowe, a tym samym planowanie w sektorach gospodarczych, było podstawą działania gospodarki centralnie planowanej

i wynikało z jej założeń ideologicznych. Fakt, że okres transformacji systemowej zbiegł się z neoliberalizacją gospodarki globalnej nie tylko nie pomógł przezwyciężyć tej nierównowagi, ale ją jeszcze wzmocnił i utrwalił. Logika neoliberalnego podejścia, odwołującego się do logiki zachowań rynkowych, ze swej natury wymusza myślenie produktowe, czyli branżowe. W efekcie planistyczna kontrola rozwoju przestrzennego miast została zanegowana jako ograniczająca i hamująca dynamizm procesów rynkowych, które należy za wszelką cenę zabiegać w polityce lokalnej. Nagromadzenie niekorzystnych zjawisk degradacji przestrzeni, rozlewanie się rozwoju terytorialnego, sprzeczne z ekonomiczną efektywnością wykorzystania przestrzeni, dowodzą konieczności istnienia silnych i mających prawną moc sprawczą mechanizmów planowania terytorialnego. Dowodem na to, że słabość polityki terytorialnej, czyli w praktyce słabość polityki lokalnej i regionalnej nie została przezwyciężona, jest niemal wyłączna dystrybucja budżetu państwowego poprzez struktury sektorowe, a nie terytorialne. Mimo prób zmiany tej polityki, udział środków centralnych dystrybuowanych w ramach struktur terytorialnych jest znikomy.

Po czwarte, włączenie kraju do wspólnoty państw europejskich postawiło przed polityką lokalną i regionalną kolejne wyzwania wynikające z konieczności dostosowania struktur i mechanizmów działania, a po części także celów do europejskiej regionalnej polityki spójności. Niezamierzonym i niepożądanym efektem tych przemian stała się nadmierna dążność władz samorządowych do implementacji rozwiązań, czasem bezrefleksyjnie zaczerpniętych z modelowych przykładów zachodnioeuropejskiej polityki lokalnej, które zaowocowały sukcesami odniesionymi przez poszczególne miasta. Powoduje to skłonność do wdrażania rozwiązań, które czasem zupełnie nie przystają do warunków lokalnych i nie zapewnią spodziewanego zwrotu zainwestowanych środków w postaci ożywienia procesów rozwojowych. Znacznie dotkliwszą konsekwencją wdrażania „gotowych przepisów na sukces” jest zaniedbanie poszukiwania własnych rozwiązań, wynikających z posiadanych endogennych walorów i zasobów, ze specyfiki lokalnej kultury, obecności kapitału ludzkiego i społecznego, wreszcie z analizy własnej ścieżki rozwoju, dostarczającej cennej wiedzy na temat odnoszonych sukcesów i porażek.

Rola władz samorządowych w procesie budowy własnej, twórczej i perspektywicznej polityki lokalnej, a taką jest również polityka metropolizacji, jest fundamentalna. To jest sfera aktywności, odpowiedzialności i dalekowzroczności władz lokalnych. Polska dziś nie jest już zamieszkiwana i zagospodarowana w taki sam sposób, jak była 25 lat temu. Intensywnie zmieniający się i urbanizujący kraj nie będzie w stanie utrzymać dynamiki rozwoju posługując się przestarzałymi strukturami organizacyjno-zarządzającymi z minionego już okresu. Čwierć wieku samorządności zobowiązuje do wyjścia poza dotychczasowe ramy działania i odwagi w budowaniu roli samorządu we współzależnych strukturach metropolitalnych.



Grzegorz Grzelak

Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego

Wyzwania wobec samorządu regionalnego

Mamy ogromną satysfakcję spotykając się dzisiaj w 25 lat po utworzeniu samorządu terytorialnego i 16 lat po utworzeniu samorządu regionalnego. Ta satysfakcja wynika z faktu, że samorząd terytorialny stał się silnym, konstytutywnym elementem budującym nasze państwo, można powiedzieć, że stanowi fundament w organizacji naszego państwa. Dzisiaj trudno sobie wyobrazić państwo polskie bez samorządu terytorialnego, który stanowi o podmiotowości wspólnot lokalnych i regionalnych oraz zapewnia większą efektywność administracji publicznej.

Nasz samorząd pomorski wyrósł na gruncie idei krajowości stworzonej kiedyś przez Lecha Bądkowskiego i upowszechnianej przez Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie, idei subsydiarności (pomocniczości) i polityki regionalnej zrodzonej w obrębie ukształtowanych w naszym regionie środowisk opozycji demokratycznej, wreszcie idei wolnościowych Sierpnia i „Solidarności”. Ten nasz pomorski samorząd, jak żaden inny, ma prawo być pisany tzw. „solidarycą”, co widzieliśmy już przy okazji ogłoszenia prezydenckiego Roku Samorządności.

Nasz pomorski samorząd jest częścią naszej pomorskiej tożsamości i samoidentyfikacji. Obejmuje on różne, w sensie geograficznym i zróżnicowane także pod względem społecznym, obszary (subregiony): słupski, kaszubski, kociewski, powiślański, żuławski, metropolitalny.

Rocznice mają to do siebie, że są nie tylko okazją do świętowania, ale także do podsumowań oraz budowy planów na przyszłość. Dzisiaj, tak jak wtedy na początku i w końcu lat 90., odczuwamy, my ludzie samorządu terytorialnego, że potrzebny mu jest nowy impuls rozwojowy. Wynika to z tego, że mamy ewidentną potrzebę kontynuowania sukcesów reform z tamtych lat. Nadal wierzymy, że to właśnie samorząd terytorialny, w tym regionalny, jest w dalszym ciągu podstawą i nadzieją dalszego rozwoju państwa. Dotyczy to zarówno aspektu organizacyjno-ekonomicznego, jak i społecznego jego działalności. Wreszcie, że stanowi on najlepsze narzędzie do zarządzania państwem w interesie jego obywateli.

I

Niezależnie od generalnie pozytywnej oceny reform samorządowych musimy sobie zdawać sprawę z błędów, trudności, jakie przy ich okazji powstały. Przede wszystkim musimy mieć świadomość, że rozwiązania kompetencyjne, finansowe, organizacyjne, a nawet terytorialne z początku i końca lat 90. dzisiaj mogą się okazywać

niewystarczającymi, a nawet hamującymi rozwój społeczny czy cywilizacyjny.

W wyniku pierwszej reformy samorządowej w 1990 r. nastąpiło rozbitcie struktury administracji rządowej i utworzenie samorządu terytorialnego na poziomie podstawowym, miejsko-gminnym. Towarzyszyło temu usamorządowanie (komunalizacja) części mienia skarbu państwa. W wyniku tej reformy nastąpiło jednak usankcjonowanie (umocnienie) znacznego rozdrobnienia struktury jednostek administracyjnych szczebla podstawowego, z czym wiązała się obecność dużej liczby gmin (ok. 2,5 tys. gmin), z małą liczbą ludności i niesamodzielnych ekonomicznie. W okresie po pierwszej reformie, w wyniku niepowodzeń z wprowadzeniem dalszych zmian w 1993 r. (upadek gabinetu premier Hanny Suchockiej) nastąpiło umocnienie układów branżowych w państwie kosztem administracji rządowej (wojewódzkiej). Sytuacja na scenie politycznej powodowała, że aż do 1997 r. III RP nie była zdolna kontynuować reform samorządowych.

Zapoczątkowana w 1997 r. i przeprowadzona w rok później reforma powiatowa i regionalna były odpowiedzią na proces centralizacji państwa. Nastąpiło dokończenie reformy samorządowej na szczeblu lokalnym i wprowadzenie samorządu wojewódzkiego. Ten ostatni aspekt był związany z procesem integracji Polski z Unią Europejską, której polityka strukturalna wymagała obecności po stronie państw członkowskich samodzielnego podmiotu władztwa administracyjnego na poziomie regionalnym. Reforma ta realizowała także zasadę odrębności i niezależności wszystkich szczebli samorządu terytorialnego od siebie nawzajem, przypisując jedynie rządowi centralnemu funkcje nadzorcze. W związku z tym ukształtowany system nie nosił jakichkolwiek znamion układu hierarchicznego.

Stworzony schemat powiatów i województw charakteryzowało jednak, także jak w przypadku poziomu miejsko-gminnego, znaczne rozdrobnienie terytorialne. Ujawniło się to w bardzo dużej liczbie powiatów (380), co oddawało zapewne historyczną strukturę podziału terytorialnego kraju na powiaty, ale nie odpowiadało współczesnym warunkom komunikacji społecznej oraz potencjału gospodarczego. Jeśli chodzi o powiaty, wystąpiła również słabość kompetencyjna tych nowych podmiotów samorządowych, które zorientowane zostały na realizację wielu zadań zleconych ze strony administracji rządowej, co generalnie podważało ich samodzielność ekonomiczną i polityczną (organ samorządowy wypełniający zadania zlecone rządowi).

Rozdrobnienie struktury terytorialnej miało także miejsce w przypadku poziomu regionalnego. Utworzenie 16 województw (a więc o 4 więcej niż w przedłożeniu rządowym w 1998 r.) doprowadziło do powstania kilku słabych ekonomicznie jednostek, to z kolei spowodowało konieczność kreowania silnych narzędzi wyrównawczych w ramach rządowej polityki interregionalnej. Generalnie trzeba powiedzieć, że podział regionalny Polski zawsze niestety będzie odzwierciedlał różnice rozwojowe na kierunku wschód – zachód.

II

Potrzebna nam jest dzisiaj skuteczna modernizacja samorządu terytorialnego, modernizacja uwzględniająca dysfunkcje obecnego systemu i potrzebę budowy wspólnot regionalnych. Samorządu, który, podobnie jak ten na szczeblu lokalnym,

będzie elementem administracji świadczącej na wysokim poziomie usługi publiczne. Ale także będzie skutecznie „zarządzać rozwojem”. Samorząd ma bowiem zapewnić trwałą, dynamiczny rozwój gospodarczy, wysoką sprawność i efektywność działania administracji publicznej, wreszcie – większe zaangażowanie obywatelskie w życie publiczne umacniające tożsamość regionalną. Aby to osiągnąć, niezbędne są konkretne zmiany prawno-ustrojowe w państwie.

Należy ograniczyć do minimum (a nawet zlikwidować) system zadań zleconych w państwie. Jedynym kryterium nadzoru rządowego nad samorządem terytorialnym powinna być zasada legalności. Zwiększy się przez to sfera autonomii (czy raczej samodzielności) administracyjnej samorządów terytorialnych. Dodatkowym, ważnym efektem stosowania tej zasady będzie sytuacja, w której gospodarka finansowa samorządów w większym stopniu oprze się na dochodach własnych; zwiększy się zatem zakres autonomii ekonomicznej podmiotów władztwa samorządowego.

Powinno nastąpić przejęcie przez samorząd wojewódzki – jako zadań własnych – zadań wojewody, a także administracji specjalnych, rządowych inspekcji, straży itp., z wyjątkiem sfery bezpośrednio odnoszącej się do bezpieczeństwa państwa. Odrębnej analizy wymaga kwestia możliwości reprezentowania niektórych interesów państwa w regionie przez samorząd wojewódzki.

Należy zintensyfikować proces łączenia gmin, a nawet powiatów, w celu tworzenia jednostek większych i silniejszych ekonomicznie, ograniczając przez to potrzebę działania mechanizmów wyrównawczych. Chodzi tu zarówno o łączenie instytucjonalne (w szczególności: gmina wiejska – gmina miejska), tam gdzie możliwy jest społeczny konsensus, jak i funkcjonalne, dotyczące wspólnego wykonywania zadań publicznych i prowadzenia wspólnej polityki rozwoju lokalnego. Należy rozważyć również możliwość tworzenia jednej wspólnej jednostki samorządu lokalnego, dużej gminy-powiatu, tak jak to obecnie funkcjonuje w odniesieniu do wybranych dużych miast.

W związku z rozszerzeniem zakresu zadań własnych samorządów terytorialnych powinny zostać powiększone dotychczasowe źródła finansowe własnych dochodów samorządowych, wynikające z udziałów w podatkach ogólnych. Miedzy innymi chodzi o przekształcenie podatku PIT w podatek wyłącznie samorządowy czy zapewnienie samorządom udziału w podatku VAT. W polityce rozwoju trzeba się przygotować do przejścia w większym stopniu na własne źródła finansowania oraz fundusze zwrotne, co wymaga (zarówno ze strony rządu jak i samorządów, przede wszystkim wojewódzkich) rozbudowy instytucjonalnej i kapitałowej bazy takich instrumentów. Od nowej perspektywy finansowej UE po 2020 r. trzeba się liczyć ze znacznym ograniczeniem bezzwrotnej pomocy ze strony funduszy europejskich.

Samorząd wojewódzki musi uzyskać odpowiednie warunki do realizowania na własną odpowiedzialność polityki zdrowotnej w regionie. Niezbędnym elementem wprowadzanych w tej sferze zmian jest gruntowna reforma Narodowego Funduszu Zdrowia. Należy, być może, odejść od jednego, scentralizowanego funduszu zdrowia na rzecz jednostek przywiązanych do poszczególnych regionów. Konieczne jest także zwiększenie nakładów finansowych na ochronę zdrowia, co wynika zarówno z obecnych niedoborów, jak i z procesu starzenia się społeczeństwa. W grę może wchodzić zarówno zwiększenie składki na ubezpieczenia zdrowotne, jak i uruchomienie dodatkowych,

alternatywnych źródeł finansowania ochrony zdrowia ludności.

Należy zdecentralizować (zregionalizować) w skali państwa system zarządzania edukacją (oświatą). Chodzi o wyposażenie samorządu wojewódzkiego w uprawnienia o charakterze regulacyjnym (normatywnym) umożliwiające prowadzenie polityki edukacyjnej zgodnie ze specyfiką tożsamościową i kulturową regionu. Zdajemy sobie sprawę oczywiście z delikatności tego postulatu w kontekście jednolitości prawno-ustrojowej państwa.

Należy wesprzeć proces budowy metropolii, stanowiących ośrodki wiodące w rozwoju społeczno-gospodarczym (wykorzystując do tego politykę miejską Unii Europejskiej). Pozwalam sobie wyrazić opinię, że związki metropolitalne powinny mieć charakter dobrowolnych zrzeszeń i w żadnym stopniu nie powinny przyjmować na siebie roli kolejnego szczebla samorządu terytorialnego. Mam nadzieję, że współpraca miast i gmin metropolitalnych wokół realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na drodze praktycznej i ewolucyjnej wygeneruje właściwe formy współpracy wewnątrz metropolii.

W planowaniu przestrzennym należy dążyć do pełniejszego zintegrowania decyzji inwestycyjnych ze wskazaniami lokalizacyjnymi, co zapewniłoby większy niż dotychczas ład przestrzenny. Konieczna jest również tworzenie planów przestrzennych dla metropolii uwzględniających procesy „rozlewania się” miast i przenoszenia się mieszkańców do suburbii.



Wszystkie te (i inne rozwiązania) powinny zmierzać do:

- stworzenia większych i silniejszych samorządów lokalnych wyposażonych w szerokie zadania własne;
- rozwoju zespołów metropolitalnych jako lokomotyw rozwojowych regionów;
- objęcia przez samorząd regionalny wszystkich zadań publicznych i rozwojowych poza kwestiami ogólnopństwowymi;
- stworzenia nowych źródeł finansowania dla rozwoju regionalnego i lokalnego.



Tadeusz Kobiela

Wójt gminy Sierakowice

25 lat zmian z perspektywy gminy

25 lat, bardzo dużo, szmat czasu, a mierząc miarą życia, jest to pokolenie. Przecież już od siedmiu lat nabyli uprawnienia wyborcze ludzie, którzy urodzili się za czasów wolnej Polski. Dzisiaj żyje nowa generacja, dla których problemy czasów sprzed dwudziestu pięciu lat, lub też wcześniejszych, kiedy rodziła się myśl o samorządności, są tylko historią. I tak też było u nas, na obszarach wiejskich. Na pewno będę tutaj wyrazicielem opinii znakomitej części Państwa, wyrażając szacunek wobec osób, które nas w tamtym czasie, przed dwudziestu pięciu laty uczyły i pokazywały, co to jest ta samorządność. Myśmy wtedy byli ludźmi, którzy może jeszcze myśleli po staremu, przecież władza Peerelu trzymała się dosyć mocno, chociaż komuna w kraju już się sypała. Po 8 marca 1990 r., gdy Sejm przyjął ustawę o samorządzie, spotkaliśmy się z osobami z którymi zresztą mamy kontakt do tej pory, które przyjeżdżały do nas i uczyły nas podstaw samorządności. Uczyliśmy się tej samorządności jak dzieci, które uczą się czytania i pisania. Wtedybardzo wiele czasu poświęcili nam różne osoby; dwie z nich są tutaj obecne: pani Małgorzata Gładysz i pan Grzegorz Grzelak. W Sierakowicach bywał również mecenas Tadeusz Kilian.

Jak doszło już do wyborów samorządowych 27 maja, byliśmy w miarę – zaznaczam – w miarę przygotowani do zmierzenia się ze „starym”, ale też i przygotowania „nowego”, które chcielibyśmy wprowadzić w życie. Byliśmy w o tyle szczęśliwej sytuacji, że w tamtym czasie, dwadzieścia pięć lat temu, żyło jeszcze wiele osób, które pamiętały II Rzeczypospolitą i charakter tamtej demokracji, zgoła inny od tej z PRL. Spotkaliśmy się z fantastyczną przychylnością szczególnie ze strony tych starszych osób, które pamiętały jeszcze czasy przedwojenne. Oni mieli wpływ na następne generacje, już te powojenne. Mówiono nam tak: „możecie się pomylić, ale róbcie to uczciwie, bo jeśli się pomylicie, to my to wam wybaczymy, ale jeśli będziecie coś celowo źle robić, to wam tego nie wybaczymy i bardzo szybko się was pozbędziemy”. Z tak ogromną przychylnością rozpoczęliśmy tę pracę. W owym czasie rada gminy była liczniejsza. Chociaż w mojej gminie mieszkało wtedy 13 400 mieszkańców, w tej chwili liczba przekroczyła 19 tys. Dlaczego taki wzrost liczby mieszkańców? Znakomita część Państwa wie, że mamy największy wskaźnik przyrostu demograficznego w kraju. Ówczesny przewodniczący rady Tadeusz Bigus i ja jako wójt, gdy następnego dnia po wyborach przyszliśmy do gminy, zastanawialiśmy się, za co się zabrać. Wymyśliliśmy coś takiego: każdy z pracowników zostanie zobowiązany do tego, by przez półtora miesiąca prowadził w notesie zapisy co danego dnia zrobił. Ile wydał decyzji, ile osób przyjął. Po miesiącu tym czasie okazało się, że były znaczne przerosty w administracji jeszcze z czasów Peerelu.

To była administracja rządowa, naczelnik jako szef administracji gminy był

przedstawicielem wojewody w terenie i to była „rządówka”. W sukces przyszła ustawa o urzędnikach samorządowych. Ustawodawca wiedział, że skoro ten eksperyment samorządowy ma się powieść, to wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast muszą mieć zapewnione pewne mechanizmy i własną administrację. Powinna ona „trzymać” tę samą linię i sprzyjać zmianom, których ludzie oczekiwali. Ustawa, większość państwa zetknęła się z tym, powodowała, że wszystkim pracownikom administracyjnym z dniem 30 września 1990 r. wygasł stosunek pracy. To dawało swobodę i wolną rękę wójtom, burmistrzom i prezydentom do doboru sobie odpowiednich ludzi – fantastyczna sprawa. Oczywiście spotykaliśmy się z wieloma ludźmi w sądzie pracy, ale oni przegrywali. Ustawodawca zadbał o to, by ci pracownicy dostawali odprawy. Wprowadzone notesiki na mniej więcej półtora miesiąca sprawiły, że dokładnie wiedzieliśmy, kto co robi, czego można się po kim spodziewać. Stara gwardia Peerelu nie zasypiała gruszek w popiele. Ja w tym czasie miałem 33 lata, przewodniczący rady 38 lat, była to generacja ludzi przed czterdziestką, którzy chcieli wiele zrobić. Ale niektórzy sugerowali: „a cóż ci młodzi chłopcy zrobią; my za pół roku najpóźniej z nimi się pożegnamy, po nich tu śladu nie będzie”. Wspomniana ustawa pomogła ustabilizować sytuację; po prostu dobraliśmy sobie ludzi, z którymi dało się współpracować. Od tego właściwie zaczęła się cała robota samorządowa.

Oczekiwania mieszkańców były duże, ale wyrażane też z wielką powściągliwością. Na przykładzie mojej gminy mogę powiedzieć, że ludzie byli bardzo wyrozumiali, dawali nam czas na wprowadzanie pewnych zmian. Każde najdrobniejsze przedsięwzięcie spotykało się z takim aplauzem, z taką radością, nie było problemów z zaangażowaniem się w autentyczne prace społeczne. Nie było problemów. Dzisiaj wygląda to całkiem inaczej, ale w tamtym czasie robiliśmy całe kilometry dróg asfaltowych, gdzie rolnicy przysyłali swój sprzęt rolniczy i swoje rodziny do pracy. Jest taka słynna droga do Starej Huty, którą przedstawiam na każdym wystąpieniu. Robiono ją przez trzy lata – trzy sezony. Mieszkańcy podzielili ją od krzyża do krzyża (jak to na Kaszubach, są u nas krzyże i kapliczki). W pierwszym roku pracowano do pierwszego krzyża, w drugim do drugiego, w kolejnym do następnego. Za bardzo niewielkie pieniądze tego dokonaliśmy. Oczywiście gmina dała inspektora nadzoru, który od strony fachowej czuwał, żeby zostało to wykonane zgodnie ze sztuką budowy dróg. I tak się to działo. Podobnie było z wodociągami. Większość samorządów zetknęła się z podstawowymi problemami, gdzie trzeba było zabezpieczyć elementarne potrzeby: wodociągi, drogi. Moja gmina była w o tyle lepszej sytuacji, że w dawnym województwie gdańskim należała do czołówek gmin zwodociągowanych. A może aż na owe czasy 68 proc. miało wodociągi.

A teraz sprawa telefonizacji. Obecnie ludzie często rezygnują z telefonii stacjonarnej, liniowej na rzecz telefonii komórkowej. Ale wtedy nikt nie słyszał o telefonach komórkowych, które pojawiły się dopiero 10 lat później, a i tak były wielkości pół cegły i bardzo drogie. W tamtym czasie zawiązywały się społeczne komitety telefonizacji. Posiadanie telefonu było symbolem skoku cywilizacyjnego. Na całą gminę, na 13 400 mieszkańców, mieliśmy bodajże 160 numerów telefonicznych, z tego połowa to były instytucje państwowe, gmina, szkoły, a kilkadziesiąt numerów posiadały osoby prywatne, przeważnie rzemieślnicy lub sklepy. Jeśli telefony były w prywatnym budynku, znaczyło to, że właściciel przedłużył swoją linię i podłączył się. Wtedy ludzie ten sposób sobie

radzili. Z takimi problemami, mitręgą dnia codziennego, musieliśmy w tym czasie się zderzyć. Wypracowywaliśmy więc niekonwencjonalne metody.

Wracając do wodociągowania, w tamtym czasie w Polsce powstało bardzo wiele fundacji, które dysponowały środkami na budowę wodociągów. Wspomnę tutaj chociażby o tzw. Fundacji Prymasowskiej, jak i też o NFOŚiGW. O kanalizacji się nie mówiło, bo jak myśleć o kanalizacji, skoro nie ma wody w kranie, a jedna trzecia mieszkańców nie miała łazienek, tylko wychodki za stodołą.

Ważna i oczekiwana przez mieszkańców sprawa dotyczyła oświaty. Ustawa, która, nie chcę mówić, że przymuszała, ale zalecała przyjęcie przez samorządy zadań oświatowych, wyszła w 1992 r. Można było zrobić tak (tak zrobił samorząd pierwszej kadencji), że przyjęliśmy zmiany rok wcześniej. Z pełną świadomością, że będzie to nas drogo kosztowało, że będziemy się z tymi problemami borykali przez kilka kadencji. Tak się dzieje w zasadzie do chwili obecnej. W momencie kiedy myśleliśmy, że jesteśmy już na prostej, weszła reorganizacja systemu oświatowego – konieczność powołania gimnazjów. Na obszarach miejskich, gdzie wskaźnik demografii jest ujemny, można było to wprowadzić bardzo szybko. W miastach, na kilka szkół podstawowych, tam gdzie jest ich pięć, jedną się zamykało i robiło się z niej gimnazjum, a uczniów komasowało się w czterech pozostałych szkołach. Tam to szło szybko. U nas z kolei, przy tej fantastycznej demografii, niejednokrotnie mówię, że jest ona przedmiotem dumy, wymuszało i ukierunkowywało pewne inwestycje. Po prostu musieliśmy budować szkoły od podstaw. W sumie na jedenaście szkół, sześć zostało od podstaw wybudowanych, reszta kapitalnie wyremontowana. Do tego doszły cztery sale, trzy orliki. Jedno boisko zostało wybudowane w ramach programu „Blisko boisko” – programu powstałemu jeszcze przed orlikami, budującemu pełnowymiarowe boiska. Przy tej okazji należą się ukłony śp. Maciejowi Płażyńskiemu. Mamy zatem cztery boiska ze sztuczną nawierzchnią, sztuczne lodowisko – biały orlik, dwa gimnazja, halę sportową. W samych Sierakowicach, w wiosce liczącej 7 tys. mieszkańców, są trzy sale sportowe, jedna duża, dwie średnie.

Takie problemy musiały być rozwiązane przez nasz samorząd. Twórcom ustawy samorządowej zapewne chodziło o nadrobienie zapóźnień cywilizacyjnych. Bo to były zapóźnienia cywilizacyjne; to była taka wieś, mówiąc żargonem, lekko zabita dechami, w której tylko nieliczni skupieni wokół władzy komunistycznej mieli się nieźle. Między innymi dlatego, że nie istniała w tamtym czasie ustawa o zamówieniach publicznych. Wtedy naczelnik, gdy dostawał pieniądze od pana wojewody, często układał się z lokalnymi majstrami. Mieli oni zawsze dostęp do lukratywnych zleceń i bardzo dobrze sobie żyli. To denerwowało innych mieszkańców. Na początku, realizując skromne początkowo inwestycje, wymyśliliśmy swoją formułę przetargową, tak jak nakazywała logika.

Ta prawdziwa ustawa o zamówieniach publicznych wchodziła dopiero po czterech latach, na zakończenie pierwszej kadencji, około 1993-94 r. Rzeczywiście były to przetargi w protokole odnotowane, był regulamin przetargowy wymyślony przez samorząd. I tak to się toczyło, dopóki nie zaczęła obowiązywać ustawa o zamówieniach publicznych. Ona się zmieniała, na dzień dzisiejszy jest już chyba trzydziesta piąta nowelizacja. Ja do trzeciej nowelizacji miałem tę ustawę w małym palcu. Potem machnąłem na to ręką i zostawiłem tę kwestię prawnikom, którzy na dzień dzisiejszy też się gubią, bo tyle było

zmian. A przecież można sięgnąć do pewnych wzorców z innych krajów, tym bardziej, że powinniśmy przyjmować pewne rozwiązania ustawowe z państw starej Unii Europejskiej. Skoro w innych krajach coś się sprawdziło, dlaczego nie skorzystać z tego? A my tak po polsku, po naszymu, musimy wyważać otwarte drzwi i sprawdzać metodą prób i błędów. Szkoda na to czasu i energii, ale są to drobne, pewne minusy, które ciążyą na jakości pracy samorządów.

Nowe możliwości dla wszystkich samorządów stwarzało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Myśmy byli już wcześniej przygotowani na absorpcję środków unijnych. Tutaj wszystko toczyło się jak w zegarku, z dużym wyprzedzeniem. Najpierw były środki przedakcesyjne, z których samorządy wiejskie, nasz samorząd też, korzystały jak mogły. Ale jeszcze wcześniej przygotowywaliśmy swoją kadrę wybranych pracowników, zatrudnialiśmy też nowych. Oni wciąż się uczyli, brali udział w szkoleniach i kursach. Dorobiliśmy się znakomitej kadry. Kiedy unia otworzyła przed nami swoje Wrota, to od razu zaczęliśmy wykorzystywać środki unijne. Ci ludzie rzeczywiście wykonali potężną robotę, byli przygotowani, byli, bo musieli być. Jestem zwolennikiem takiego podejścia, że jeśli ktoś wykonuje ogromną pracę, nawet ponad swoje obowiązki, trzeba mu solidnie i stosownie zapłacić, bo to się należy. Tak jak jest napisane w Ewangelii, że każda praca godna jest swojej zapłaty. A że osoby te stały się, w krótkim czasie, ekspertami w tym co robiły, zdarzały się przypadki, że odbierały telefony z pytaniami z Urzędu Marszałkowskiego, jakby postąpili w danej sytuacji. O to chodzi, by się siebie radzić, przecież nikt wszystkich rozumów nie pozjadał. Moi pracownicy również dzwonią do Urzędu Wojewódzkiego czy Marszałkowskiego i też się radzą.

Rzeczywiście można nazwać nasze wejście do Unii Europejskiej nowym Planem Marshalla. Tym razem nikt nam nie przeszkadzał, bo nie mieliśmy „wielkiego brata”, który, tak jak w 1946-47 r. kazał nam zrezygnować z pomocy amerykańskiej. Samorządy ze sobą trochę konkurowały i tak się dzieje do dzisiaj. Na niektóre działania nie ma wiele środków, co powoduje czasami dąsanie się na siebie burmistrzów, wójtów. No bo ten dostał, drugi nie. Tak było do tej pory. Teraz jest już inna wieś, inna Polska. Wystarczy przejechać przez nasz kraj, wszędzie się coś dzieje, to jest wielki plac budowy, nawet w tych najmniejszych gminach wiejskich widać, że zrobiono wiele dobrego.

Na sam koniec chciałem powiedzieć o problemach, z jakimi się spotkałem. Obecna ustawa zniechęca do angażowania się w życie publiczne szczególnie prowadzących działalność gospodarczą. Bardzo trudno jest nam namówić znaczne osoby, które ciężko pracują prowadząc działalność gospodarczą do tego, by startowały na radnych. Mówią, że skoromuszają się swoimi dochodami, ale co gorsza składają zeznania podatkowe, to nie chcą się tego podejmować. My rozumiemy, że funkcjonariusz publiczny powinien i musi składać zeznania, ale dlaczego tak się nie dzieje, jak ze służbami mundurowymi. Policjanci nie muszą w Biuletynie Informacji Publicznej pokazywać swoich dochodów. A co to powoduje? Powoduje zagrożenie, że taki bandzior sobie „wyklika” w BIP, co ma ten burmistrz i tamten wójt i lekkim szantażykiem mu zagrozi, że krzywdę zrobi jego rodzinie, jeśli ten mu czegoś nie da. Tu nas nic nie chroni w tym momencie. Czyżby musiało w Polsce dojść do jakiejś tragedii, by ktoś poszedł po rozum do głowy? Prędzej czy później pewnie się tak stanie.

Wszelkie inwestycje celu publicznego, a szczególnie te realizowane przez samorządy,

powinny być prowadzone tak jak to jest w przypadku dróg, na mocy specustaw. Przecież na co dzień wszyscy samorządowcy stykają się z mitręgą uzgodnień, a specustawa, inwestycja o znaczącym celu i charakterze publicznym, powinna być poza tym. Myśmy realizowali ze środków unijnych z gminą Sulęczyno największy w Polsce projekt kanalizacyjny na obszarach wiejskich. 3400 uzgodnień zbierało przez trzy lata kilka osób piątki, „świętki” i niedziele, a brak jednego mógł nam zatrzymać wszystko. Na te tysiące uzgodnień 140 czy 150 osób nie chciało podpisać odpowiednich zgód. Prosiłem nawet księży o kazania ekologiczne, żeby ludzi troszeczkę wziąć za serce i zmiękczyć. Pomogło, bo z tych stu kilkudziesięciu zostało 14. Ale oni nie chcieli na nic się zgodzić, mówili, że nawet jakby sam Pan Bóg do nich przyjechał, to się nie zgodzą. W tej sytuacji, żeby nie tracić środków, nakładaliśmy metrów, obchodziliśmy posesje tych osób i w ten sposób je przyłaczaliśmy.

Na koniec chciałbym powiedzieć o zabawnych sytuacjach, z jakimi zetknęliśmy się na samym początku. To też będzie świadczyć o poziomie myślenia ludzi i o ich oczekiwaniach wobec wójta. Otóż w połowie kadencji, w 1992 lub 1993 r., przyszło do mnie dwóch starszych panów rolników mających około 75 lat i zaczęli mówić, że mają wielki problem. Mają pola przy lesie i tam zwierzyna leśna wychodzi niszcząc im uprawy, zasiewy, zbiory. Zapytałem, czy to teraz ostatnio zaczęło się dziać, oni odpowiedzieli, że nie, że tak było od wieków. Ich pradziadowie, dziadowie i ojcowie stykali się z tym cały czas, ale jakoś sobie te straty wyrównywali, bo gdy przyszło stado dzików czy jeleni, to szli do lasu i trochę drzewa wycinali. W ten sposób funkcjonowało to od wieków. Ale teraz przychodzą wielkie stada jeleni i dzików, a straż leśna tak pilnuje lasu, że nie mogą nakraść drzewa. Taki był wtedy poziom myślenia.



Błażej Konkół

Prezes Związku Gmin Pomorskich, wójt gminy Trąbki Wielkie

25 postulatów zmian

Dużo dzisiaj mówiliśmy na temat historii, podsumowania 25 lat, odznaczenia osób zasłużonych. Chciałbym wybiec trochę w przyszłość i pokazać, co możemy zrobić już teraz, niekoniecznie dokonując wielkiej rewolucji, a zmian legislacyjnych, które mogą spowodować, że nasze samorządy będą działać dużo lepiej i sprawniej. Chciałbym nawiązać do moich przedmówców, do profesor Iwony Sagan, bo rzeczywiście mamy nowe pokolenie 25-latków, którzy troszeczkę inaczej postrzegają rzeczywistość samorządową niż starzy samorządowcy, czy starsi mieszkańcy. W związku z tym trzeba wyjść z propozycją. Organizacje, korporacje samorządowe, m.in. Związek Gmin Pomorskich, ale także 11 organizacji regionalnych w całej Polsce zrzeszyło się w Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, które chce być twardym partnerem dla ustawodawcy i dla rządu, aby być tą organizacją, która być może będzie skutecznie lobbować na rzecz interesów samorządowych. Do tej pory wychodzi to nam dość kiepsko, co mieliście Państwo okazję też usłyszeć w wystąpieniach moich przedmówców.

Proponujemy 25 postulatów na 25-lecie samorządu terytorialnego. Dlaczego tyle postulatów? Po pierwsze dlatego, że mamy 25 lat samorządu, po drugie, większość z Państwa powinna jeszcze pamiętać 21 sierpniowych postulatów. Troszeczkę do tego nawiązujemy, ponieważ w okresie naszej transformacji udało się prawie wszystkie z tych punktów wdrożyć. Teraz 25 postulatów zostało przyjętych przez Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych właśnie tutaj, w Gdańsku, 23 czerwca tego roku.

Podstawowe tezy:

Postulaty dotyczące ustroju Jednostek Samorządu Terytorialnego:

„Zapewnienie poszanowania konstytucyjnych standardów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego”. Czyli ochrona samodzielności, adekwatności finansowania. Można być samodzielnym, samorządnym, samofinansującym się, ale na zasadach określonych, co jest naszym zadaniem i jakie z tego tytułu mamy otrzymywać środki.

„Zapewnienie poszanowania (przywrócenie) klauzuli generalnej, określającej zakres działania jednostek samorządu terytorialnego”. Czyli gmina może realizować wszystkie te zadania, które nie są zastrzeżone innymi ustawami dla innych jednostek samorządowych.

„Doprecyzowanie relacji pomiędzy organizacjami stanowiącymi a organami wyko-

nawczymi samorządu gminnego”. Pan profesor Jerzy Stępień powiedział, że wybór bezpośredni wójta czy burmistrza jakby zachwiał demokracją, że ma to pierwiastek rozwiązań wschodnich. Pozwolę sobie się z tym nie zgodzić, ponieważ takie zachowanie istnieje w Europie Zachodniej, kadencja burmistrza jest nawet dłuższa niż w Polsce i nie przynosi to żadnych negatywnych skutków. Natomiast rzeczywiście, również jako samorządowcy widzimy, że trzeba w jakiś sposób te relacje między radą gminy a organem wykonawczym: wójtem, prezydentem, burmistrzem trochę w inny sposób ustawić, bo czasem te relacje są właściwe, też kiedy indziej jest pewna blokada działań.

Postulujemy również „Stworzenie przejrzystych zasad zmiany podziału terytorialnego kraju, w tym dobrowolnego łączenia się jednostek samorządu terytorialnego oraz uzyskiwania statusu powiatu grodzkiego przez miasta spełniające określone przez prawo przesłanki”, czyli możliwość łączenia się jednostek samorządu terytorialnego. Tutaj ustawodawca wyszedł już z propozycją, bo 15 maja 2015 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o zmianie ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa jest w Senacie, są tam propozycje związków gminnych, międzygminnych i nawet powiatowych, jak też łączenia się jednostek samorządu terytorialnego.

Postulaty dotyczące finansowania Jednostek Samorządu Terytorialnego:

Przede wszystkim postulujemy „Stworzenie stabilnych zasad funkcjonowania realizacji zadań własnych”. Jeżeli mamy w gminach zarządzać określonymi zadaniami, to musimy wiedzieć, jakie są to zadania, jaki jest ich standard i jak są wyceniane. W innym wypadku wygląda to niestety tak, jak do tej pory – zadania zlecone z zakresu Urzędu Stanu Cywilnego realizowane są w formie dotacji w 30 proc., pozostałą kwotę dopłacamy z naszego budżetu, natomiast Regionalna Izba Obrachunkowa stawia wójtom zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Chcemy pewnych cywilizowanych zasad funkcjonowania.

Kolejna kwestia to „Zapewnienie sprawiedliwego i przejrzystego mechanizmu wyrównawczego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego”. Często słyszeliście Państwo o tzw. janosikowym. Należy zastanowić się, jak ten system ma wyglądać. Trudno porównać gminę Kleszczów, która jest chyba jedną z najbogatszych gmin w Polsce, do sąsiedniej gminy, w której aż „bieda piszczy”. Nie można powiedzieć, że nie będzie się płaciło janosikowego. Musi być inny mechanizm, który będzie te proporcje wyrównywał.

Następny postulat dotyczy „Zapewnienia udziału w dochodach własnych wpływów z podatków pośrednich, w tym podatku VAT, oraz zwrotu podatku VAT od inwestycji publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”. Dzisiaj od wielu inwestycji nie możemy odliczać podatku VAT, odprowadzamy go do budżetu państwa i jest w „ogólnym worku finansowym”. Chcielibyśmy jako samorządowcy, żeby ten podatek był odyskany i przekazywany na kolejne inwestycje. To byłoby sprawiedliwe i jeśli mówimy o dynamicznym rozwoju gospodarczym naszego kraju w ostatnim czasie, to właśnie dzięki samorządom, które realizowały wiele inwestycji, przy udziale środków unijnych i własnych, ale też niestety – albo może i na szczęście – pożyczając duże sumy, po to, by zrealizować plany i dokonać postępu cywilizacyjnego.

Postulujemy również „Każdorazowe rekompensowanie ubytków w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego wynikających ze zmian w przepisach

regulujących ich funkcjonowanie”. Państwo słyszą: obniżmy podatki, stwórzmy ulgę podatkową – jak najbardziej każdy z nas temu przykłaśnie, tylko to ma bezpośredni wpływ na to, że w budżetach gmin będziemy mieli mniej pieniędzy, o tym nikt już nie mówi. Znajdźmy mechanizmy, które napędzą gospodarkę kraju, ale nie będą osłabiały kondycji finansowej samorządów.

Postulaty dotyczące realizacji zadań Jednostek Samorządu Terytorialnego:

Proponujemy „Zapewnianie samodzielności organizacyjnej w realizacji zadań własnych”. Czyli gminy powinny móc same decydować czy zadania realizować przez jednostkę budżetową, zakład czy spółkę. Dzisiaj jest taka możliwość, ale są sytuacje z tego kręgu wyłączone. Na szczęście w znowelizowanej ustawie z 15 maja 2015 r. jest propozycja zmian w tej dziedzinie.

Kolejny element, o którym mówiliśmy, to „Określenie standardów realizacji zadań zleconych”. Czyli określenie, jaki ma być jego standard, taki czy inny. Dzisiaj z reguły te standardy są w różnych gminach różne, w zależności od możliwości finansowych tych jednostek, a powinny być oczywiście w 100 proc. finansowane przez tego, kto je zleca.

Postulaty dotyczące nadzoru i kontroli nad Jednostkami Samorządu Terytorialnego:

Proponujemy „Zmianę mechanizmów funkcjonowania organów nadzoru – wprowadzenie mechanizmu sygnalizacji poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego”. Czyli mechanizm nadzoru, szczególnie dotyczący wojewody, aby sygnalizować przed np. podjęciem błędnej uchwały z wadą prawną. Tak, by nie czekać, aż uchwała zostanie podjęta, przejdzie cały proces legislacyjny, kontrolę u wojewody i dopiero wówczas zostaje uchylona i na nowo podejmowana przez samorząd. Ten proces można trochę wyprzedzić, uprościć go. Jest więcej pracy, ale można to zrobić.

Kolejna propozycja to „Doprecyzowanie pozycji ustrojowej SKO”. Kolegium Odwoławcze nie przeszło żadnej reformy od czasów reformy samorządowej. Podział zadań, podział terytorialny SKO jest nieadekwatny do obowiązków, jakie realizują. Przykładem są gdańskie i olsztyńskie SKO. Zakres obowiązków i prac w Gdańsku jest chyba trzykrotnie większy, przy tej samej obsadzie, niż w Olsztynie. Nikt tego obecnie nie reformuje. Gminy tracą dochody, jeżeli jest odwołanie z tytułu decyzji o opłacie adiacenckiej czy rencie planistycznej. Po upływie 5 lat gmina traci prawo do tej opłaty.

„Doprecyzowanie pozycji JST i ich organów w postępowaniach administracyjnych i sądowno administracyjnych” oraz „Stworzenie instrumentów mających na celu ujednolicenie orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych”. Często jest tak, że gmina nie jest stroną w postępowaniu. Gmina wydaje decyzje, idzie to do kolejnej instancji i gmina nie ma możliwości wypowiedzenia się w sprawie decyzji, którą sama wydała. To jest bolączką sporej części samorządów.

Kolejny ważny postulat, to „Stworzenie instrumentów mających na celu ujednolicenie orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych”. Jak Państwo wiecie, dzisiejsze interpretacje Regionalnej Izby Obrachunkowej, wydziałów prawnych wojewody czy nawet sądów w tej samej lub podobnych sprawach są diametralnie różne.

Z tym borykamy się na co dzień, odpowiedzialność jednoosobową zawsze ponosi wójt, burmistrz czy prezydent. W jednych sprawach są to rozstrzygnięcia korzystne, w innych niekorzystne, z wszelkimi konsekwencjami, także finansowymi.

Postulaty dotyczące tworzenia prawa samorządowego:

Postulujemy „Zapewnienie możliwości udziału organizacji samorządowych w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym”, abyśmy mogli mieć swoich przedstawicieli, którzy będą nas tam reprezentować.

Kolejna sprawa to „Uporządkowanie prawa samorządowego z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku praktyki, orzecnictwa i doktryny, przybraku nieuzasadnionego różnicowania pomiędzy ustrojowymi ustawami samorządowymi”, czyli dobre praktyki, dotychczasowe doświadczenie, uszeregowanie i usankcjonowanie tego tak, żeby to była jedna, jednolita wykładnia dla działalności samorządowej.

Proponujemy również „Utworzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego”, czyli takiej instytucji, która będzie zespołem ekspertów czuwających nad prawem samorządowym i kolejnymi propozycjami jego zmian. To jest bardzo istotne, bo w końcu byłby porządek w prawie samorządowym. Nie byłoby rozbieżnych interpretacji.

Jest jeszcze jeden bardzo ważny postulat w tej części – „Każdorazowe poprzedzanie inicjatyw ustawodawczych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego szczegółową analizą skutków ich uchwalenia, w tym skutków finansowych”. Jeżeli ustawodawca podejmuje określone rozstrzygnięcia, to powinniśmy znać skutki, jakie osiągną samorządy terytorialne, ponieważ wówczas ingeruje to w nasze dochody, w nasz sposób finansowania innych zadań. Na 2,5 tys. gmin w Polsce, tysiąc to gminy socjalne, czyli gminy, których dochody wystarczają tylko na bieżące wydatki. To już jest sygnał, byśmy ustanowili pewne standardy i zasady finansowania. W województwie pomorskim nie odczuwamy tego mocno, oczywiście są gminy bogatsze i biedniejsze, natomiast w pozostałej części Polski sytuacja jest inna.

Mam nadzieję, że te 25 postulatów zrealizujemy nie w następnym dwudziestopięcioleciu, ale w najbliższych latach, byśmy mogli sprawnie funkcjonować i odpowiadać na zapotrzebowania naszych mieszkańców. Rzeczywistość się zmienia, możemy na nią patrzeć biernie, będziemy pewnie sobie przypinać kolejne medale, ale musimy pójść do przodu. Samymi medalami prawa samorządowego nie zmienimy, chociaż ci, którzy przez dwadzieścia pięć lat pracowali na rzecz samorządności, w pełni na nie zasłużyli.

Chciałbym państwu z okazji 25 lat pogratulować, że wytrwaliście w tej pracy samorządowej i że nadal chcecie zmieniać polskie i pomorskie samorządy, podnosząc ich jakość.



Mirosław Czapla

Starosta powiatu malborskiego

Powiat – wyzwania i szanse

Większość z Państwa – samorządowców – zna mnie od dawna.

W polityce samorządowej jestem od 25 lat. Zaczynałem od uzyskania mandatu radnego miasta Malborka. W roku 1998 zostałem radnym powiatu malborskiego (był to powiat obejmujący również dzisiejszy powiat sztumski). W kadencji 2002-2006 byłem przewodniczącym Rady Powiatu Malborskiego. W kolejnych kadencjach, począwszy od 2006 r. do chwili obecnej, pełnię funkcję starosty powiatu.

Aby móc odnieść się do wyzwań i szans stojących przed powiatami, przypomnę Państwu tylko, iż jednostka podziału terytorialnego, jaką jest powiat i funkcja starosty towarzyszą nam, Polakom, od początków naszej państwowości. To właśnie w powiatach kształtowało się życie społeczne i polityczne. Już w XII wieku nadano pierwszy tytuł starosty (był to starosta ziemi sandomierskiej), największe znaczenie mieli starostowie w XV-wiecznej Polsce, kiedy to nazywano ich „ramionami królewskimi”. Powiaty zniknęły z mapy Polski, poza oczywistym okresem zaborów, jeszcze tylko raz, w 1975 r. i powróciły 1 stycznia 1999 r. Zniosła je komunistyczna władza w obawie przed rosnącymi w siłę ekonomiczną i administracyjną dotychczasowymi województwami, co z kolei mogłoby mieć wpływ na ich usamodzielnianie się względem centrali. Reforma administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., wprowadziła podział na 16 województw, 380 powiatów i 2479 gmin. Wiele osób zadawało sobie pytanie, dlaczego warto było wprowadzić nowy podział administracyjny? Jakie szanse niosła zmiana?

Sprawa pierwsza to powiaty. „Wprowadzenie samorządowego powiatu to powrót do tradycyjnych istniejących wspólnot, to przekazanie tym wspólnotom tych wszystkich zadań lokalnych, których nie przejęły dotychczas gminy. Podział kraju na powiaty to mapa rzeczywistych więzi lokalnych, które przecież wszyscy doskonale znamy i odczuwamy, szczególnie w małych miejscowościach i wsiach”.¹

Często mówi się, że reforma samorządowa jest wśród wielkich reform lat 90. jedyną udaną i kompletną. Zbudowanie sprawnej samorządności i demokracji lokalnej to wielkie osiągnięcie – nic dziwnego, że dziś doradzamy, choćby na Ukrainie, jak to zrobić.

Zauważcie Państwo, że w Polsce właśnie powiaty trwają, zarówno w rzeczywistym potencjale użyteczności publicznej i instytucji administracyjnych różnego rodzaju, jak i w sferze świadomości społecznej. Trwają, gdyż odpowiadają jednej z naturalnych skal naszego życia, a to dlatego, że w ramach reformy samorządowej 1999 r. powiat został pomyślany jako miejsce, w którym domyka się całokształt spraw o lokalnym charakterze.

¹ Biuletyn Tygodniowy nr 6/98, fragment wypowiedzi ówczesnego Prezesa Rady Ministrów prof. Jerzego Buzka z dnia 5 lutego 1998 roku.

Społeczność żyjąca w granicach danego powiatu miała być samowystarczalna z punktu widzenia zaspokojenia jej potrzeb przez administrację i to zarówno administrację porządkowo-reglamentacyjną, stojącą na straży szeroko pojętego ładu publicznego, jak i administrację świadczącą, mającą na celu dostarczanie określonych usług technicznych czy społecznych.

Wymóg zaspokajania na danym obszarze wszystkich potrzeb społecznych jest ściśle powiązany z wielkością i liczbą ludności tego obszaru. W administracji publicznej nie jest łatwo dostrzec bilans zysków i strat ze względu na brak konieczności samofinansowania się poszczególnych instytucji. Ustalono, iż minimum, które powinny spełniać powiaty to:

- 1) obejmować co najmniej 5 gmin,
- 2) mieć co najmniej 50 tysięcy mieszkańców,
- 3) mieć co najmniej 10 tysięcy mieszkańców w mieście będącym siedzibą władz.

Przechodząc od suchej teorii do ziemi, na której się znajdujemy, to powiaty z obszaru województwa pomorskiego zajmują powierzchnię 18 310,34 km kw. Województwo pomorskie to 4 miasta na prawach powiatu, 16 powiatów, 123 gminy i 42 miasta. W 2012 r. wyprodukowany produkt krajowy brutto województwa pomorskiego wynosił 93,9 mld zł, co stanowiło 5,8 proc PKB, co plasowało Pomorskie na 5. miejscu w kraju. Infrastruktura naszego regionu stanowi duży potencjał. Począwszy od szlaków komunikacyjnych, poprzez zaplecze gospodarcze, a zakończywszy na turystyce. Mamy szansę na ich pełne wykorzystanie i osiągnięcie coraz większych sukcesów.

Skoro mówię już o naszej małej ojczyźnie, to przybliżę zgromadzonym kilka danych dotyczących powiatu malborskiego. Powiat, w którym dane jest mi piastować funkcję starosty, ma powierzchnię 494 km kw., ludność zamieszkuje go 64 371 mieszkańców, co daje 130 os/km kw., zasób mieszkaniowy to 21 233. Posiadamy na naszym terenie 6417 zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Atrakcje turystyczne, potencjał gospodarczy oraz bliskość Trójmiasta – jednego z siedmiu najważniejszych centrów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski (748 tys. mieszkańców, w tym 477 tys. w wieku produkcyjnym), a co za tym idzie dostęp do dużego i zróżnicowanego rynku pracy i rynku zbytu, stanowi ogromny potencjał dla firm prosperujących na naszym rynku.

Przejdę teraz do wyzwań, szans, ale i zagrożeń dla powiatów. Zagrożenia – w ciągu najbliższych 50 lat liczba ludności w 4 z 16 województw spadnie poniżej miliona. To może być za mało, by opłacało się utrzymać stary podział kraju, Najmniejsze województwa wyludnią się na tyle, że nie udźwigną dłużej swojej funkcji. Podobny cios czeka też niektóre powiaty. Pewne zadania, by koszty się zwróciły, nie mogą być realizowane na terenach, gdzie liczba ludności spada poniżej określonego pułapu. Doskonałym przykładem wyludniania się powiatów może być sytuacja na Dolnym Śląsku, gdzie aż 7 z 26 powiatów ziemskich nie spełnia założeń reformy administracyjnej. Powinny liczyć przynajmniej 50 tys. ludzi, a tak nie jest. Wiele z nich też nie zrzesza wystarczającej liczby gmin (powinno być co najmniej 5). Nie mają też pieniędzy ani władzy, a szkoły i drogi oddają gminom. Coraz więcej powiatów przerzuca obowiązki na gminy. A doskonale wszyscy wiemy, że tylko silny region może skutecznie funkcjonować i skutecznie pozyskiwać środki unijne.

Powiaty przejęły dużą część zadań zlikwidowanych urzędów rejonowych i ewidentnie występuje potrzeba funkcjonowania powiatów na mapie polskiej samorządności. Niestety trzeba mieć świadomość, że zwykły mieszkaniec nie bardzo się orientuje, które

zadania są komu przypisane. Problem tkwi również w odbiorze powiatów przez lokalne społeczności. Przeciętny Kowalski jest w stanie dość precyzyjnie określić, co należy do zadań gminy i czy gmina się z tych zadań wywiązuje. Co do powiatu często nie ma już takiej pewności. Zaobserwowałem, że nie ma wśród obywateli świadomości, że dany szpital jest powiatowy, że ten czy tamten kawałek drogi należy do powiatu itp. A skoro nie wiadomo, czym powiat się zajmuje, rodzi się przekonanie, że jest niepotrzebny. Dlatego jestem zdania, iż należy pokazać mieszkańcom, czym się zajmujemy. By rozwijać ideę samorządności, należałoby doposażyć powiaty w nowe kompetencje i finanse.

Powiatom przypisano szeroki zakres zadań, natomiast nie przypisano im jako źródeł zasilania podatków i opłat lokalnych. Utrudnia to wygenerowanie w budżetach powiatów nadwyżek operacyjnych na finansowanie nowych inwestycji i modernizację istniejących obiektów mienia komunalnego. Analizując dochody powiatów, należy zwrócić uwagę na znaczny udział subwencji w dochodach ogółem. Zmiana systemu zasilania finansowego JST wprowadzona w 2004 r. miała zapewnić powiatom zwiększenie ich dochodów własnych – poprzez podwyższenie z 5 do 25 proc. udziałów w dochodach uzyskiwanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wprowadzenie 5 proc. udziału w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także podniesienie udziałów w podatkach centralnych.

Niestety od czasu reformy samorządowej, poza jej niewątpliwym sukcesem, dostrzegalne są pewne braki i niedopracowania. Pojawiają się też opinie, aby zlikwidować powiaty, a subwencje, które tam trafiają, przekazać gminom. Oczywiście problem jest złożony i sama likwidacja nie jest żadnym wyjściem. Co więcej sama likwidacja powiatów przyniesie za sobą ogromne koszty społeczne, choćby np. wydłużenie odległości do urzędów.

Likwidacja powiatów oznaczałaby ograniczenie obywatelom dostępu do ochrony zdrowia, policji, edukacji, pomocy rodzinie i do administracji. Likwidacja komend powiatowych policji, czy też straży pożarnej i centrum zarządzania kryzysowego oznaczałaby powstanie w ich miejsce innych struktur, ale jakich? I kto miałby sprawować nad nimi kontrolę? Wątpliwości co do funkcjonowania instytucji publicznych są zasadne w niektórych przypadkach, ale pamiętajmy, że to od konkretnych osób, czyli urzędników oraz ich przełożonych zależy jakość świadczonych usług.

Co do urzędników, to są oni pod szczególnym nadzorem opinii publicznej. Powszechnie uważa się, że skoro są opłacani z podatków mieszkańców, to mieszkańcy mają szczególne prawo do surowej oceny urzędników. Tak naprawdę, to wszyscy mieszkańcy są beneficjentami „wyprodukowanych pieniędzy”, a fakt, że urzędnicy nie wypracowują wprost PKB, nie powinien uprawniać do umniejszania wartości ich pracy. Bez usługowej i regulacyjnej funkcji administracji niemożliwe byłoby „produkowanie pieniędzy”. Podobnie w fabryce, trudno sobie wyobrazić, by mogła ona produkować bez administracyjnej, tzw. biurowej, części. Praca urzędnicza jest niełatwą pracą, wymagającą dobrego wykształcenia i ustawicznego podnoszenia kwalifikacji. A praca z klientem wymaga dodatkowo doskonałych umiejętności interpersonalnych.

Reasumując – zadania przed powiatami postawiono bardzo ambitne, a pieniędzy na ich realizację jest zbyt mało. Administracja zazwyczaj nie wykracza poza ustalone

prawem normy. Jeśli działania nie są „odgórnie” wymagane lub narzucone, to po prostu nie dokonuje się żadnych czynności. Brakuje także współpracy i wymiany informacji nie tylko między jednostkami administracyjnymi, ale także między pozostałymi elementami życia publicznego, jak biznes, instytucje edukacyjne czy kulturalne. W ten oto sposób administracja – w odczuciu społecznym – staje się synonimem negatywnych zjawisk.

Dlatego też kwestią kluczową dla przyszłości powiatów jest opracowanie i wdrożenie nowych rozwiązań kształtujących ich dochody, na poziomie adekwatnym do zakresu realizowanych zadań. Kształtując nowy model dochodów powiatowych należałoby wyposażyć je między innymi w realne dochody własne, co byłoby wypełnieniem konstytucyjnego wymogu nierealizowanego obecnie w najmniejszym nawet zakresie (powiaty nie posiadają władztwa podatkowego).

Zauważacie Państwo na pewno, iż utworzenie powiatów wyzwoliło ogromny potencjał tkwiący w społecznościach lokalnych oraz pozwoliło na zrealizowanie wielu inwestycji, modernizujących sieć dróg, infrastrukturę szpitali, szkół ponadgimnazjalnych czy też domów pomocy społecznej. Dzięki temu zaangażowaniu i ciężkiej pracy, okres krótkiego acz intensywnego funkcjonowania powiatów stał się epoką ogromnego rozwoju lokalnego. Według danych za pierwsze 12 lat powiaty wydały aż 128 mld zł na projekty majątkowe, w tym blisko 57 mld zł na inwestycje drogowe, 11 mld zł na inwestycje oświatowe i 8 mld zł na modernizację infrastruktury ochrony zdrowia.

Uważam, że swoim działaniem udowodniliśmy i udowadniamy każdego dnia, że samorząd w takiej postaci lepiej niż scentralizowany aparat państwa gospodaruje pieniędzmi publicznymi, podejmuje trafniejsze i bliższe ludziom decyzji co do sposobu ich inwestowania. Poprzez lokalny i zdecentralizowany samorząd zwiększył się wpływ mieszkańców na warunki życia i decyzyjność władz.

Niezbędne jest jednak umożliwienie powiatom, w większym niż dotąd zakresie, korzystanie ze środków europejskich i narodowych na realizację projektów rozwojowych, a przede wszystkim kierowanych na modernizację sieci dróg. Realizacji projektów inwestycyjnych z pewnością sprzyjałoby wprowadzenie ułatwień w tworzeniu partnerstw publiczno-prywatnych, instrumentu niewykorzystanego w pełni z powodu wprowadzenia biurokratycznych i długotrwałych procedur prawnych. Niezbędne jest też wzmocnienie podstaw majątkowych powiatów poprzez przekazanie im w pełni dochodów z zarządzania majątkiem Skarbu Państwa oraz wyposażenie w nieruchomości administrowane obecnie przez agencje wojskowe i rolne.

Sądzę również, iż ruchem w dobrą stronę byłoby znowelizowanie Karty Nauczyciela oraz wyłączenia z zadań urzędów pracy tych, które są związane z ubezpieczeniami zdrowotnymi bezrobotnych i ich rodzin oraz zwiększenie decyzyjności dotyczącej prowadzonych przez siebie szpitali.

Najmniejsze samorządy gminne, mimo najwyższych wydatków na mieszkańca, nie posiadają dużych zdolności rozwojowych. Przez to nie są w stanie skutecznie wpływać na podniesienie jakości życia swoich mieszkańców. Nie chodzi tu tylko o potencjał finansowy. Jednostki takie mają ograniczone eksperckie zasoby kadrowe, przez co niższy jest ich ogólny potencjał instytucjonalny. Wpływa to negatywnie na warunki bieżącego zarządzania i rozwoju tych wspólnot. Alternatywą dla małych samorządów gminnych jest współpraca. Samorządowe prawo ustrojowe od lat przewiduje wiele form kooperacji

(porozumienia i związki międzygminne, spółki komunalne etc.), wśród których brakuje jednak postulowanych przez samorządy związków gminno-powiatowych. Zdarzają się sytuacje, gdzie prawo nie pozwala na tworzenie wspólnych instytucji usługowych na terenie np. kilku gmin. Usunięcie tych i podobnych barier dałoby samorządom jasny sygnał, że inicjatywa reorganizacyjna jest po ich stronie.

Podsumowując; wielowiekowa historia pokazuje, że powiat – rozumiany jako usługowy ośrodek miejski wraz ze swoim otoczeniem – stanowi naturalną wspólnotę. Postęp cywilizacyjny i będące jego konsekwencją przemiany społeczno-gospodarcze nie odbiorą mu znaczenia, wręcz przeciwnie – przyczynią się do wzmocnienia jego roli. Jednostka samorządu terytorialnego to wspólnota osób zamieszkujących na danym terytorium, powołana w celu realizacji określonej części zadań publicznych.

To w powiatach drzemie ogromny potencjał, to my mamy szansę na kreowanie lepszego jutra dla naszych małych ojczyzn. To my musimy powalczyć o zmiany, które umożliwią nam dalszy dynamiczny rozwój.



Danuta Grodzicka- Kozak

Prezes Wojewódzkiego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku

Jakość życia mieszkańców Pomorza – porozmawiajmy o środowisku

25 lat samorządności na Pomorzu jest dobrą okazją do podsumowań, ale również dyskusji o tym, co już udało się osiągnąć i jakie dylematy rozwojowe jeszcze są przed nami.

Rozmawiając o jakości życia na Pomorzu trudno nie zwrócić uwagi na aspekty środowiska i jakość przestrzeni, w której żyjemy. O środowiskowych elementach jakości życia decyduje przede wszystkim stan wód, w tym wody przeznaczonej do picia, jakość powietrza, nowoczesna i nieuciążliwa dla mieszkańców gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi, ekspozycja na hałas, działania zapobiegające zmianom klimatu oraz ochrona krajobrazu i cennych walorów przyrodniczych.

Jeżeli zapytamy mieszkańców Pomorza czym dla nich są pomorskie krajobrazy – odpowiedź będzie za każdym razem inna. Niektórzy będą z zafascynowaniem mówić o naszym morzu jako o miejscu najpiękniejszym na ziemi, pełnym uroku, o różnorodnym otaczającym go krajobrazie – to przede wszystkim ci, co tu mieszkają oraz ci, którzy pracują na morzu lub dla morza. Dla niektórych stanowi ono okno na świat, dla innych (również turystów) to miejsce odpoczynku i rekreacji, dla jeszcze innych to tylko zlewisko Wisły. Dla wielu mieszkańców ważnymi elementami krajobrazów Pomorza są jeziora różnej wielkości, kształtu i o różnym położeniu oraz lasy. Dla wielu z nas spacer po lesie lub wypoczynek nad jeziorem daje możliwość oderwania się od bieżących problemów życia w mieście – hałasu, zanieczyszczeń powietrza i innych uciążliwości oraz wpływa pozytywnie na odczuwalną jakość życia.

Co udało się osiągnąć przez ostatnie 25 lat



Takie tablice stały niemal na wszystkich plażach zatok Puckiej i Gdańskiej. Korzystać można było, warunkowo, tylko z plaży na gdańskich Stogach. Fot. Mirosław Stępiak

Obrady Okrągłego Stołu wyzwoliły energię Polaków, a w sprawach środowiska zrobiliśmy chyba najwięcej! Nie wszyscy pamiętają, że obszar Zatoki Gdańskiej i Puckiej stanowił obszar ekologicznego zagrożenia. Wzdłuż plaż nad Zatoką ustawiono tablice z informacją „Kąpiel w morzu surowo zabroniona!”.

Ryc. 1. Zdjęcie pochodzi z książki D. Kobierowskiej–
Dębiec *Zaczęło się od Pucyfiku*

Byliśmy również narażeni na znaczące emisje zanieczyszczeń do powietrza z przemysłu chemicznego, energetyki, portów i stoczni oraz tzw. „małą emisję”, a 100 proc. odpadów komunalnych trafiało na wysypiska często nie posiadające żadnego uszczelnienia. Każdy z nas zauważył poprawę w jakości powietrza. To efekt znaczącego wysiłku przedsiębiorstw, które w ciągu ostatnich 20 lat podjęły inwestycje ograniczające emisje do powietrza, a zmiany w technologii produkcji i wypełnienie norm było i dalej jest dużym wyzwaniem.

Pomorskie samorządy od dawna zwracały uwagę na to, że o stanie czystości Morza Bałtyckiego, w tym Zatoki Gdańskiej i Puckiej, jak również naszych rzek, potoków i jezior, decydują zanieczyszczenia wnoszone do jezior i wód morskich wodami rzek, odprowadzane bezpośrednio z rejonów pasa nadmorskiego oraz przenoszone z masami powietrza znad lądu.

Zanieczyszczenia do rzek i Bałtyku wnosi każdy Polak, a świadomość tego faktu dopiero w ostatnich latach, po przystąpieniu Polski do UE, przełożyła się na decyzje władarzy miast i gmin w głębi Polski o konieczności budowy oczyszczalni i systemów kanalizacyjnych. Ciągle jeszcze w wielu rejonach Polski rzeki na śródlądziu są miejscem zrzutu ścieków i miejskim lub gminnym nielegalnym śmietnikiem.



Ryc. 2 i 3. Zdjęcia pochodzą z książki D. Kobierowskiej–Dębiec Zaczęło się od Pucyfiku

Świadomość wartości, jaką są czyste wody i plaże, stała się najważniejszym priorytetem dla wszystkich miast i gmin województwa pomorskiego. W tym celu w 1994 r. rozpoczęliśmy realizację programu ochrony wód Zatoki Gdańskiej i Puckiej oraz Morza Bałtyckiego. O skali problemu, z którym musiały się zmierzyć pomorskie samorządy, świadczą następujące fakty: w województwie gdańskim w 1990 r. funkcjonowały 3 grupowe oczyszczalnie ścieków, a ilość wody pobieranej tylko w Gdańsku do celów

komunalnych wynosiła jeszcze w 1994 r. około 180 tys. m sześć./dobę. Obecnie na tym samym obszarze funkcjonuje ponad 100 oczyszczalni różnej wielkości, a pobór wód w Gdańsku ograniczono do około 105 tys. m sześć /dobę. W działaniach samorządów olbrzymią rolę odegrała i nadal odgrywa pomoc merytoryczna oraz finansowa udzielana przez Narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Efektom tych wszystkich działań jest rozwój turystyki na Pomorzu, otwarcie plaż i rozwój sportów wodnych na polskim wybrzeżu i nad jeziorami, powrót do naszych wód troci, łososia i raka. Zewsząd docierają do nas opinie, że krajobraz, natura, przyroda Pomorza pozytywnie nas wyróżniają. W ostatnich latach, z dużym udziałem środków UE (Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) pomorskie samorządy, poza dalszym inwestowaniem w oczyszczalnie i systemy kanalizacyjne, podjęły budowę nowoczesnych systemów gospodarki odpadami.

Wyzwania

Na pewno jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia w sprawach środowiska. Już w 1990 r. wśród katalogu zadań własnych gminy, polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, wyraźnie wskazano zadania obejmujące sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,
- 2) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,
- 3) zieleni komunalnej i zadrzewień,
- 4) ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

Przekazanie spraw ochrony środowiska samorządom spowodowało ogromny postęp w tej dziedzinie na przestrzeni ostatnich lat, ale wyzwania stojące przed nami wymagają dodatkowego wysiłku. Cele na najbliższe lata to przede wszystkim zakończenie budowy systemów odprowadzania ścieków, podjęcie dalszych kroków w celu eliminacji „niskiej emisji”, ograniczenia emisji z transportu, zainwestowanie w oszczędność energii, termomodernizacja, przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz gospodarka odpadami, w tym ograniczenie ilości odpadów przemysłowych oraz zastosowanie prawidłowej hierarchii postępowania z odpadami komunalnymi. Dużym problemem jest rozwój transportu, powodujący znaczne emisje zanieczyszczeń do powietrza, jak również emisje pochodzące ze spalania złych gatunków węgla i odpadów w domowych piecach, a także odory z nieprawidłowo prowadzonych lub źle dobranych procesów technologicznych w gospodarce odpadami. Stawia to przed mieszkańcami regionu i ich wybranymi przedstawicielami kolejne wyzwania. Dlatego nie możemy poprzestać tylko na działaniach technicznych, które są niezwykle ważne, żeby naprawić to, co zostało przez lata zaniedbane i niszczone.

Analiza problemów, przed którymi stoją nie tylko mieszkańcy Pomorza, wskazuje na konieczność zwrócenia uwagi na systemy zarządzania zasobami naturalnymi. To ogromne wyzwanie, jak w skali kraju mądrze gospodarować zasobami, takimi jak czyste powietrze, woda pitna, krajobraz, zasoby energii odnawialnej (woda, wiatr i słońce) oraz metale rzadkie, minerały i odpady. Największym jednak problemem jest zachowanie bioróżnorodności. Niektórym z nas wydaje się, że zorganizowanie przestrzeni (mała

architektura, ścieżki, uporządkowana zieleń) pozwoli na podniesienie jakości życia mieszkańców. Nic bardziej mylnego – zabudowa plaż, nasypianie piasku i żwiru, posianie trawy w żaden sposób nie może być kojarzone z ochroną przyrody i procesami w niej zachodzącymi.

Co zrobić, aby móc dalej cieszyć się kluczami ptaków, lobelią, mikołajkiem nadmorskim?... Starajmy się nie niszczyć i zrozumieć, że elementem krajobrazu jest przyroda – przestrzeń do życia wielu gatunków. Najważniejszym filarem kształtowania przestrzeni wokół nas jest poszanowanie zasad zrównoważonego rozwoju, kształtowanie postaw proekologicznych oraz edukacja.



Ryc. 4. Zdjęcie niezagospodarowanego pasa nadmorskiego, obecnie znajduje się tu park im. Ronalda Reagana



Ryc. 5. Edukacja proekologiczna od najmłodszych lat jest filarem ochrony środowiska

Zarządzanie środowiskiem

W związku z reformą administracyjną z 1998 r., utworzeniem województw samorządowych, powiatów i przekazaniem szeregu kompetencji administracji samorządowej oraz utworzeniem nowej administracji rządowej w sprawach środowiska (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska wraz z regionalnymi odpowiednikami) koniecznym staje się koordynacja działań na szczeblu regionu. Na poziomie krajowym powinna zacząć się dyskusja, jak w sposób spójny, strategiczny i zrównoważony zarządzać zasobami środowiska we wszystkich jego elementach.

Zasada zrównoważonego rozwoju

Zrównoważonego rozwoju nie wystarczy wpisać do wszystkich dokumentów strategicznych i programów. W interesie mieszkańców Pomorza jest jego prawidłowa implementacja oraz stosowanie tej zasady przede wszystkim w wypadku lokalizacji inwestycji i doborze technologii przemysłowych. Istotą zrównoważonego rozwoju jest równorzędne traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, co oznacza konieczność integrowania zagadnień ochrony środowiska z polityką w poszczególnych dziedzinach gospodarki.

Nawet największe dochody ze sprzedaży gruntów pod intensywną zabudowę oraz z podatków od nieruchomości płaconych przez potencjalnych inwestorów nie zrekompensują mieszkańcom strat spowodowanych brakiem zieleni oraz pogorszeniem się warunków życia. Jedną z ustawowych i merytorycznych zasad planowania przestrzennego jest harmonizowanie nowego zagospodarowania z otoczeniem. W ostatnich latach często nie stosuje się tej zasady, a planowane zainwestowanie, często pod dyktando dewelopera, pogarsza dotychczasowe warunki życia i powoduje wzrost antropogenicznego obciążenia środowiska.

Podsumowanie

W dyskusji o rozwoju Pomorza, kształtowaniu przestrzeni oraz jakości życia mieszkańców szczególnie ważna jest informacja o dobrych projektach, nowych inicjatywach i nowych inspiracjach. Trudno nie doceniać roli samorządów w tych działaniach, chyba najważniejszych dla rozwoju Pomorza. Wymiana poglądów to jeden z elementów szerokiej dyskusji, tym ważniejszej, że nie ograniczającej się tylko do specjalistów ochrony środowiska czy ochrony przyrody. To odpowiedź na wyzwanie jak „zarazić” mieszkańców zaangażowaniem w projekty dążące do zrównoważonego wykorzystania zasobów oraz polepszających komfort życia, niezależnie od ich wieku, zdrowia i stylu życia.



Aleksandra Rutkowska

Doradca marszałka województwa pomorskiego

Propozycje zmian funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

Po 25 latach istnienia samorządu terytorialnego należy dokonać gruntownych zmian, by dostosować funkcjonowanie jego jednostek do zmienionego otoczenia techniczno- prawnego oraz niekorzystnych trendów demograficznych i zmniejszenia transferu środków unijnych.

W dobie cyfryzacji i informatyzacji konieczne jest uporządkowanie systemu prawa, który zapewni spójność poszczególnych instytucji prawnych i jednoznacznie określi decyzyjność i odpowiedzialność.

Administracja rządowa decentralizuje zadania i zmniejsza deficyt budżetu państwa poprzez cedowanie skomplikowanych i pracochłonnych zadań na samorządy, bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację, jak również nie przekazuje instrumentów nadzoru nad prawidłowością realizacji poszczególnych zadań. Między innymi samorządom województw powierzono wiele zadań z zakresu prawa środowiskowego natomiast działania kontrolno- nadzorcze skierowane do podmiotów korzystających ze środowiska, zostały przyznane organom administracji rządowej (WIOŚ lub RDOŚ).

Wywołany tym samym dualizm działalności rządowych i samorządowych organów administracji związanych z wykonywanymi czynnościami powoduje, że kompetencje jednych organów administracji uniemożliwiają innym prawidłowe wykonywanie obowiązków. Zaburzony jest również podział zadań pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządowymi. Przykładem może być ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdzie różne instytucje podlegające powiatowi i województwu szkolą kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka, w związku z czym zaburzona jest ciągłość procesu kwalifikacyjnego.

Samorząd ma powierzone kosztowne zadania socjalne z zakresu edukacji dzieci i młodzieży, opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, politykę rynku pracy, ochronę zdrowia oraz pomoc socjalną. Finansowanie tych zadań odbywa się poprzez subwencjonowanie i dotowanie z budżetu centralnego oraz przeróżnych funduszy celowych, np. Fundusz Pracy, PFRON oraz NFZ, jak również z dochodów własnych samorządów. Proponuje się dokonania całościowej analizy tych źródeł dochodów i stworzenia spójnego systemu finansowania, po wyeliminowaniu zbędnych przepływów i instytucji.

Niezbędne zmiany w podziale zadań publicznych muszą dążyć do określenia jednego szczebla samorządowego odpowiedzialnego za kompleksowe wykonanie zadania w oparciu o wyznaczony cel realizacji wystandaryzowany na określonych wskaźnikach.

Obecny trójszczeblowy system samorządu powinien zmierzać w kierunku dwuszczeblowego, gdzie kluczowe zadania z obsługi mieszkańców przypadłyby silnym, dużym gminom z odpowiednim potencjałem ludnościowym.

Takim gminom będzie łatwiej absorbować skutki niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych na swoim terenie (niekorzystne prognozy demograficzne, migracje ludności miast do gmin podmiejskich itp.), a równocześnie wygenerować impuls do rozwoju.

Określona w obecnych przepisach możliwość dobrowolnego połączenia gmin powinna być stopniowo zamieniona na przymusowe działania konsolidacyjne, jako reakcja na procesy demograficzne i zmiany technologiczne – rozwój e-administracji.

Należałoby także wzmocnić funkcję samorządów województw w zakresie planowania przestrzennego i gospodarczego oraz odpowiedzialność za strategię społeczną.

Skuteczna modernizacja samorządu wymaga podjęcia określonych działań w celu:

1. ustalenia standardu kosztowego wykonywania zadań publicznych z uwzględnieniem zróżnicowania terytorialnego;
2. zdefiniowania minimalnego standardu obligatoryjnych usług publicznych objętych przez państwo gwarancją finansowania, np. w zakresie oświaty publicznej. Obligatoryjne usługi publiczne powinny być finansowane przez dochody transferowe z budżetu państwa w formie subwencji, z uwzględnieniem możliwości prowadzenia inwestycji odtworzeniowych;
3. dotacje nie gwarantują pewności i stabilności finansowania;
4. objęcia systemem podatków i opłat samorządów stosownie od przypadających im zadań z racji wykonywania poszczególnych ustaw;
5. działalność regionów wzorem krajów skandynawskich mogłaby być również finansowana ze środków władz lokalnych, które znajdowały się w ich granicach administracyjnych. Wysokość wpłat powinna być uzależniona od udziału liczby mieszkańców określonej jest w stosunku do łącznej liczby mieszkańców danego regionu.

Polska samorządność potrzebuje spójnych i przemyślanych działań i konsekwentnej naprawy finansów samorządowych. Nie mogą one ograniczać się do transferów z budżetu państwa, a wymagają wzmocnienia własnych dochodów samorządowych.



Adam Mikołajczyk

Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego
UMWP, doktor nauk prawnych

Koncepcja i zastosowanie w polskiej praktyce ustrojowej kontraktu terytorialnego. Próba oceny

I. Koncepcja kontraktu terytorialnego i ogólne uwarunkowania ustrojowe

Koncepcja zastosowania kontraktu terytorialnego, jako instrumentu polskiej polityki regionalnej, jest niemal współczesna wprowadzeniu samorządowych województw do ustroju terytorialnego kraju. Kontrakt terytorialny w swoich podstawowych założeniach to dwustronna umowa, zawierana pomiędzy rządem a samorządowym województwem, której przedmiotem jest koordynacja realizowanych w danym regionie działań, przede wszystkim inwestycyjnych, podejmowanych przez samodzielne w swoich zakresach kompetencyjnych podmioty, które dobrowolnie uzgadniają obszary, w których zachodzi synergia i współzależność pomiędzy interesem regionalnym, wynikającym z polityki (strategii) rozwoju danego województwa a interesem krajowym, wynikającym z polityki regionalnej państwa. Kontrakt terytorialny, bazujący na doświadczeniach francuskich, wiąże się także z udzieleniem wsparcia z budżetu państwa na realizację uzgodnionych z regionem przedsięwzięć rozwojowych.

Tak rozumiany kontrakt terytorialny stanowi naturalne dopełnienie reform ustrojowych, które doprowadziły do ustanowienia w Polsce samorządowych województw. W warunkach decentralizacji regionalnej, negocjacyjne i kontraktualne formy współdziałania pomiędzy podmiotami szczebla regionalnego a władzami centralnymi stanowią bardziej adekwatne rozwiązanie od instrumentów o charakterze władczym i administracyjnym. Zastosowanie takich form wielopoziomowego zarządzania jest tym bardziej istotne, że zadania samorządowych województw są, co do swej natury, zbliżone do zadań realizowanych przez administrację rządową. Samorząd województwa nie został bowiem powołany w celu realizowania administracji świadczącej i orzeczniczej (charakterystycznych dla administracji lokalnej). Jego zadaniem jest oddziaływanie na systemy: gospodarczy, społeczny czy kulturowy. Zadania samorządu województwa pozostają zatem w naturalnej bliskości (a niekiedy wręcz: kolizji) względem zadań o charakterze ogólnopaństwowym. W szczególności bliski związek zachodzi pomiędzy polityką rozwoju danego regionu a polityką regionalną państwa, czyli „szytymi na miarę” działaniami prorozwojowymi adresowanymi przez państwo do poszczególnych regionów. Biorąc pod uwagę ową bliskość, a niekiedy kolizyjność zadań z tych dwóch obszarów, podejmowanie decyzji w tych dziedzinach w oparciu o metody władcze i jednostronne byłoby trudne do harmonijnego pogodzenia z istotą decentralizacji regionalnej.

Adekwatną alternatywą pozostaje zatem wprowadzanie mechanizmów dwustronnych, negocjacyjnych, opartych na formach umownych (kontraktualnych), takich jak kontrakt terytorialny. Warto też dodać, że w modelu kontraktu terytorialnego, biorąc pod uwagę, że jego przedmiotem są uzgodnienia dotyczące przedsięwzięć rozwojowych, które albo wymagają dla swej realizacji udziału różnych partnerów w regionie, albo też skutki ich realizacji oddziałują na sytuację takich partnerów, samorząd województwa występuje w swojej ustrojowej roli swoistego „pośrednika” między rządem a innymi podmiotami zlokalizowanymi w regionie, takimi jak np. samorządy lokalne.

Znaczenie ustrojowe kontraktu terytorialnego wiąże się nie tylko z kwestią prawidłowego określenia relacji pomiędzy samorządowym województwem a rządem. Należy je oceniać również w kontekście kompetencyjnego potencjału samorządu województwa do wdrażania określonych działań w zakresie polityki rozwoju regionu. W polskich warunkach ustrojowych jest to wciąż potencjał bardzo ograniczony. Od czasu powołania samorządowych województw utrzymuje się znacząca dysproporcja pomiędzy wyznaczonymi im zadaniami a wyposażeniem kompetencyjnym na poziomie realizacyjnym. Głównym zadaniem samorządu województwa jest formułowanie strategii rozwoju regionu, a następnie jej wdrażanie. Teoretycznie, wdrażanie jakiegokolwiek strategii rozwoju może odbywać się poprzez działania o charakterze regulacyjnym (normatywnym, legislacyjnym), polegające na wiążących zasad funkcjonowania danej organizacji lub reguł obowiązujących na danym terytorium, lub też poprzez działania inwestycyjne. Tymczasem w obu wymienionych sferach działania możliwości samorządu województwa są bardziej niż skromne. Samorząd województwa nie jest obdarzony autonomią, nie może zatem stanowić samoistnie reguł normatywnych na swoim terytorium. Także kompetencje do stanowienia przepisów wykonawczych w granicach obowiązujących ustaw są niezwykle skromne, nawet w porównaniu do upoważnień, którymi dysponują organy szczebla gminnego lub powiatowego. Również potencjał inwestycyjny województw nie pozwala im na ogrywanie kluczowej roli w podejmowaniu i realizowaniu przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu do rozwoju regionów. W rezultacie, zasadnicza dysfunkcja ustroju terytorialnego Polski na szczeblu regionalnym polega na ustanowieniu województw skazanych na formułowanie zasadniczo „bezzębnych” strategii. Obecnie, dysfunkcja ta jest stosunkowo słabo odczuwalna z uwagi na fakt powierzenia województwom funkcji instytucji wdrażających regionalne programy operacyjny, współfinansowane ze środków UE i stanowiących element wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce. Dzięki temu, używając protezy w postaci regionalnego programu operacyjnego, samorząd województwa może określać kierunki wydatkowania środków UE oraz ustalać reguły korzystania z nich w taki sposób, aby było to spójne z celami rozwojowymi regionu, określonymi w regionalnej strategii rozwoju. Tym sposobem, samorząd województwa jest w stanie niejako dobrowolnie „zaprząć” zasoby partnerów regionalnych – samorządów lokalnych, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, do systemu realizacji strategii. Trzeba jednak pamiętać, że sytuacja powyższa nie wynika z przemyślanych założeń ustrojowych, ale należy ją postrzegać jako korzystny zbieg przemijających okoliczności, a nie rozwiązanie systemowe i trwałe. Znaczenie polityki spójności UE dla rozwoju Polski będzie w kolejnych latach systematycznie maleć, wraz ze zmniejszaniem się wolumenu środków

finansowych transferowanych w jej ramach do polskich regionów. Podsumowując, już teraz konieczne jest szukanie ustrojowych rozwiązań, na których opierać się powinna równowaga pomiędzy zadaniami samorządu województwa a jego kompetencjami realizacyjnymi. Kontrakt terytorialny może być jednym z tych rozwiązań, aczkolwiek na pewno nie jedynym i na pewno nie wystarczającym.

II. Zastosowanie kontraktu terytorialnego w Polsce – rys historyczny

Tworzenie podstaw kompetencyjnych polityki rozwoju polskich regionów przebiegało w latach 1999-2000 niemal równoległe z pierwszą edycją strategii rozwoju województw. Proces ten zbiegł się w czasie z kształtowaniem polityki regionalnej państwa, której podwaliny zostały określone w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego² oraz w wynikającej z zapisów tej ustawy Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006 (NSRR)³. Kluczowym instrumentem realizacji polityki regionalnej państwa wobec regionów miał stać się, wynikający z przepisów tej ustawy, tzw. kontrakt wojewódzki w formie umowy cywilnoprawnej między rządem a samorządem województwa, w której określa się programy i projekty rozwojowe istotne dla regionu i wspierane finansowo przez rząd⁴. Pomimo nieco odmiennego nazewnictwa, kontrakt wojewódzki powinien być uznany za pierwsze podejście do zastosowania instrumentu występującego obecnie pod nazwą „kontrakt terytorialny”.

Pierwsza edycja kontraktów wojewódzkich w Polsce objęła swoim horyzontem czasowym lata 2001-2003. Kontrakty wojewódzkie w pierwszej edycji miały dwa główne punkty odniesienia:

- dla regionów – programy wojewódzkie przygotowane na podstawie strategii regionalnych;
- dla strony rządowej – tzw. Program wsparcia⁵, operacjonalizujący zapisy NSRR⁶.

W oparciu o zapisy ww. dokumentów negocjowano ostateczną treść kontraktów, z założeniem, że będą one pełniły rolę koordynującą działania rządu i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionów.

Podobny przebieg i podstawy prawne miało przygotowanie kontraktów wojewódzkich na rok 2004, z tym, że mniejsze środki zaangażowane po stronie budżetu państwa oraz krótszy czas realizacji (rok) sprawiły, iż zakres i oddziaływanie tych kontraktów były znacząco mniejsze niż kontraktów realizowanych w latach 2001-2003.

Począwszy od 2004 r., kolejne edycje kontraktów wojewódzkich znacząco zmieniły swój charakter, redukując krajowy wymiar polityki regionalnej (oraz zaangażowanie krajowych środków finansowych) na rzecz unijnej polityki spójności i dążąc w pierwszej kolejności do zapewnienia współfinansowania środkami budżetu państwa projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju

2 Patrz: Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

3 Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego została przyjęta Uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r.

4 Szerzej: Raport o Rozwoju i Polityce Regionalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

5 Patrz: Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002, a także nowelizacja tego rozporządzenia z dnia 11 kwietnia 2001 r. oraz rozporządzenie z 27 maja 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2003.

6 Operacjonalizacja NSRR w Programie wsparcia polegała głównie na doprecyzowaniu zakresu, formy, kryteriów i procedur uzyskiwania pomocy finansowej przez regiony.

Regionalnego na lata 2004-2006 (ZPORR) oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG⁷.

Oprócz edycji 2001-2003 i 2004 w Polsce zrealizowano jeszcze dwie edycje kontraktów wojewódzkich, które dotyczyły okresów 2005-2006 oraz 2007-2008. Wszystkie charakteryzowały się systematycznym odejściem od pierwotnej koncepcji kontraktu i jego fundamentalnej funkcji ustrojowej. Ewolucja ta polegała na odchodzeniu od budowania krajowych, nie uzależnionych od środków UE, zdolności do prowadzenia polityki rozwoju. Z funkcji koordynacyjnej, służącej uzgadnianiu kluczowych przedsięwzięć rozwojowych pomiędzy równorzędnymi stronami, punkt ciężkości przeniósł się na rzecz dekoncentracji kompetencji w zakresie zarządzania środkami UE. W zamierzeniu cywilnoprawna umowa ewoluowała w formułę porozumienia quasi-administracyjnego, służącego przekazywaniu regionom środków unijnych wraz z kompetencjami w zakresie ich dalszej dystrybucji, czemu towarzyszyło okrojenie przez stronę rządową określonych reguł i wymagań ograniczających swobodę w wykonywaniu powierzonych kompetencji. Podstawowa teza niniejszego opracowania nie polega jednak na tym, że tego rodzaju administracyjnoprawne relacje pomiędzy rządem a samorządowymi województwami na tle dystrybucji środków UE oraz związanych z nimi kompetencji zarządczych nie mają racji bytu. Są one z całą pewnością niezbędne i uzasadnione. Powinny one jednak występować „oprócz”, a nie „zamiast” kontraktu terytorialnego w jego fundamentalnym ustrojowym znaczeniu i nie należy ich mylić, a tym bardziej mieszać z jego cywilnoprawną istotą.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że instrument występujący w latach 2004-2013 pod nazwą „kontrakt wojewódzki” był narzędziem ułomnym z punktu widzenia polityki regionalnej państwa. Ułomność ta sprowadzała się przede wszystkim do tego, że kontrakt w scharakteryzowanej wyżej formule nie posiadał oczekiwanych zdolności w zakresie:

- realizowania autonomicznej (ze względu na cele, zasady i instrumenty) polityki regionalnej państwa, niezależnej wobec systemu funduszy strukturalnych UE;
- mobilizowania środków w skali umożliwiającej uzyskanie rzeczywistego i zauważalnego wpływu na sytuację gospodarczo-społeczną;
- koordynacji i wzajemnego wzmacniania realizacji polityk sektorowych w ujęciu terytorialnym.

III. Założenia dla kontraktu terytorialnego na lata 2014-2020

Powyższe uwarunkowania były przedmiotem licznych dyskusji i analiz, które zaowocowały nową, czy też raczej „odświeżoną” koncepcją kontraktu terytorialnego. Prace nad nią były integralnym elementem budowania nowego systemu planowania strategicznego państwa, którego część stanowić miała Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR), będąca fundamentalnym dokumentem definiującym politykę państwa wobec regionów⁸. Pośród licznych powstałych opracowań eksperckich część poświęcona była miejscu, jakie kontrakt terytorialny powinien zajmować

⁷ Począwszy od 2005 r. podstawa prawna, zawartość i procedura zawierania kontraktów wojewódzkich zmieniła się ze względu na wejście w życie Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.

⁸ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

w mechanizmach polityki regionalnej państwa oraz jego pożądanym funkcjom⁹. W oparciu o stosunkowo szeroki konsensus ekspercki uznano, że zasadnicza część polityki regionalnej państwa powinna być realizowana w partnerskim procesie negocyjacyjnym prowadzącym do rządowo-samorządowego uzgodnienia kluczowych dla danego regionu przedsięwzięć rozwojowych, wpisujących się zarówno w regionalną strategię rozwoju, jak i w cele polityki regionalnej państwa. Narzędziem dochodzenia do takich uzgodnień powinien być właśnie kontrakt terytorialny. Powinien on stanowić niezależny od europejskiej polityki spójności i główny krajowy instrument polityki regionalnej państwa oparty na dwustronnych (rządowo-samorządowych) uzgodnieniach, którego zasadnicze i powiązane ze sobą funkcje (cele) polegają na:

- mobilizowaniu i łączeniu krajowych środków finansowych o znacznym potencjale oddziaływania;
- zapewnieniu mechanizmu koordynacji i ogniskowania różnych kanałów interwencji sektorowej na poziomie regionalnym.

Zasady ukierunkowania środków w ramach kontraktów terytorialnych powinny wynikać wprost z określonego precyzyjnie i ograniczonego katalogu celów polityki regionalnej zawartych w KSRR¹⁰. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, jako koordynator polityki regionalnej rządu, powinien odpowiadać m.in. za uzgodnienie na poziomie rady ministrów wielkości środków, które ministrowie sektorowi (tzw. ministrowie właściwi), przekażą na realizację kontraktów. Powinien on zatem dysponować realną możliwością koordynacji szeregu polityk sektorowych na poziomie regionalnym.

Środki w ramach polityki regionalnej państwa, a więc także w ramach kontraktów wojewódzkich, należy koncentrować na ściśle określonych obszarach strategicznej interwencji. Obszary te powinny mieć umocowanie w zapisach KSRR. W opinii ekspertów, istotne byłoby zastosowanie następującej sekwencji kroków:

- określenie katalogu obszarów strategicznej interwencji i ich hierarchii;
- oszacowanie wielkości dostępnych środków, z uwzględnieniem środków sektorowych;
- identyfikacja i „wycena” obszarów strategicznej interwencji w poszczególnych regionach (na poziomie NTS 3 lub NTS 4) i z uwzględnieniem ich specyfiki – w oparciu o obiektywne i jednolite mierniki.

Podkreślano także, że kontrakt powinien być narzędziem świadomego kształtowania polityki regionalnej państwa, a nie prostym mechanizmem transferów finansowych umożliwiającym realizację (już wcześniej ustalonych poza kontraktem) przedsięwzięć wynikających z prowadzenia przez państwo określonej polityki wobec regionów. Z drugiej strony zaznaczano, że kontrakt nie powinien być postrzegany jako nowa forma wspólnego (rządowo-samorządowego) programowania rozwoju, dublująca lub zastępująca planowanie strategiczne i programowanie operacyjne prowadzone zarówno na szczeblu rządowym, jak i regionalnym. W szczególności, kontrakt nie może być traktowany jako alternatywna wobec dalszej decentralizacji finansów publicznych i wzmacniania zdolności

9 Por.: R. Matczak, A. Mikołajczyk, M. Sobolew, Zasady zawierania i konstrukcja Kontraktu Wojewódzkiego w Polsce od 2010 roku, [w:] Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009 r., ISBN 978-83-7610-138-5

10 Która w zamyśle powinna stanowić zobiektywizowaną i stabilną podstawę dla interwencji rządu w regionach, służąc zintegrowanemu podejściu, w tym koordynacji międzyresortowej, w odniesieniu do celów polityki regionalnej państwa.

regionów do prowadzenia własnej polityki rozwoju. Nie chodzi również o to, by poprzez kontrakt samorządy województw uzyskały możliwość wkraczania w obszar kompetencji rządu, związanych z programowaniem krajowej polityki rozwoju. Kontrakt powinien być raczej narzędziem „spinającym” (a nie dublującym czy zastępującym) programowanie rządowe i regionalne, prowadząc do ustalenia obszarów wspólnego zainteresowania, które uzasadniają interwencję opartą na odpowiednim montażu środków finansowych.

Na poziomie operacyjnym („technologicznym”) postulowano, aby zakres rzeczowy obejmował większość najważniejszych działań rządu w regionie.

Merytoryczną istotą kontraktu powinien być wykaz dwustronnie uzgodnionych tzw. przedsięwzięć kluczowych (czy też priorytetowych), mogących przybierać następujące formy:

- projekty indywidualne (zazwyczaj w postaci dużych inwestycji infrastrukturalnych mających charakter punktowy, liniowy lub sieciowy);
- grupy projektów (przedsięwzięcia infrastrukturalne lub inne, funkcjonalnie ze sobą powiązane, np. infrastruktura kanalizacyjna na obszarze pojezierza lub obszaru cennego przyrodniczo);
- projekty ramowe/mikroprogramy (zazwyczaj przedsięwzięcia nie infrastrukturalne realizowane w obszarze zasobów ludzkich, rynku pracy, edukacji, wspierania przedsiębiorczości).

Istotne jest także to, że kontrakt powinien być instrumentem sprawczym co do wyboru i uzgodnienia określonych przedsięwzięć. Powinien się zatem restryktywnie ograniczać do takich przedsięwzięć, które jednocześnie:

- mieszczą się w jasno określonym obszarze interwencji (zainteresowania) rządu (wynikają z polityki regionalnej prowadzonej przez rząd);
- zostały uznane za najistotniejsze na poziomie regionalnym (wynikają z polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województw);
- mają uzgodnione przez strony realistyczne źródła finansowania.

Silnie akcentowana była również konieczność nadania kontraktowi statusu umowy cywilnoprawnej. Podstawowym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest założenie, iż funkcją i przedmiotem kontraktu nie jest przekazanie zadania publicznego (gdzie wymagana jest forma administracyjna), a koordynacja działań inwestycyjnych pomiędzy działającymi niezależnie od siebie podmiotami, realizującymi swoje ustrojowo wyznaczone zadania, każdy w ramach swojej sfery kompetencyjnej. Podkreślano także postulat komplementarności zakresu interwencji kontraktu względem interwencji programów operacyjnych finansowanych ze środków UE¹¹. Postulat komplementarności nie oznaczał jednak oczekiwania, by środki finansowe objęte kontraktem w jakimkolwiek stopniu zasilaty przedsięwzięcia realizowane w ramach programów operacyjnych UE. Programy te nie skupiają się bowiem na realizacji celów polityki regionalnej Polski – trzeba je zatem przede wszystkim odpowiednio koordynować ze środkami skierowanymi na realizację tej polityki, a nie automatycznie „przylepiać” do środków krajowych w kontrakcie. Ściśle wiąże się to z innym jeszcze postulatem, wskazującym, że przekazywanie środków UE do regionalnych programów operacyjnych, zarządzanych

11 Chodzi tu o programy realizowane w ramach Polityki Spójności UE, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

przez zarządy województw, a także współfinansowanie tych programów środkami budżetu państwa powinno następować za pośrednictwem odrębnej umowy finansowej, która ma zupełnie inny – a mianowicie administracyjny – charakter niż kontrakt terytorialny, stanowiąc jedynie „techniczne” porozumienie między rządem a regionem zawierane po zatwierdzeniu regionalnego programu operacyjnego przez Komisję Europejską.

Zestawione wyżej postulaty zostały w znacznej części (choć nie w pełni – o czym niżej) uwzględnione w oficjalnej koncepcji kontraktu terytorialnego na lata 2014-2020, określonej w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej UOZPPR)¹² oraz w KSRR. Zgodnie z zapisami KSRR, kontrakt terytorialny jest najważniejszym narzędziem koordynacyjnym w systemie jej realizacji, pozwalającym uzgodnić najistotniejsze działania prorozwojowe. Stanowi instrument uzgadniania między stroną rządową a samorządową przedsięwzięć służących realizacji celów polityki regionalnej zapisanych w KSRR, w sytuacji, gdy korespondują one z celami rozwojowymi danego województwa. Kontrakt terytorialny stanowi zarazem zobowiązanie strony rządowej i samorządowej do realizacji przedsięwzięć priorytetowych skoncentrowanych w obszarach strategicznej interwencji¹³ zgodnie z zapisami KSRR, które jednocześnie odpowiadają kierunkom realizacji strategii rozwoju województwa.

IV. Wdrożenie nowej koncepcji kontraktu terytorialnego na lata 2014-2020. Próba oceny

Kontrakty terytorialne w nowej formule zawierane były na przestrzeni listopada i grudnia 2014 r. Zawarto je, zgodnie z założeniami, dla wszystkich województw. Należy ocenić, że w rezultacie, w stosunku do edycji kontraktów z lat 2004-2013, dokonał się znaczny postęp w procesie budowania systemu prowadzenia polityki rozwoju w warunkach decentralizacji regionalnej i wielopoziomowego zarządzania. Udało się podjąć i konsekwentnie zrealizować proces zaplanowany kilka lat wcześniej, w związku z przyjęciem KSRR. Należy podkreślić, że jest to sukces, biorąc pod uwagę, że niejako chronicznym problemem zarządzania rozwojem kraju jest nadmierna sektorowość, brak koordynacji i wieloletniego planowania, a także konsekwentnego wdrażania przyjętych planów. Wynegocjowanie kontraktów terytorialnych stanowi swego rodzaju zaprzeczenie, nie przesądzając czy trwałe, tezy o braku jednej polityki rozwojowej państwa i dominacji oddzielnych i często niespójnych polityk poszczególnych ministerstw, urzędów czy samorządów, a także tezy o reaktywności, a nie kreatywności podejmowanych decyzji.

Warto podkreślić, że wdrożenie przyjętej w KSRR koncepcji kontraktu terytorialnego wymagało zmian prawnych (nowelizacja UOZPPR) oraz ogromnego wysiłku i koordynacji działań różnych gałęzi administracji rządowej, samorządów, a także innych partnerów. Nie najmniejszym wyzwaniem było w tym kontekście doprowadzenie do trudnych uzgodnień i kompromisów wewnątrz rady ministrów, która musiał przyjąć wspólne stanowisko negocjacyjne strony rządowej dla każdego z województw. Kluczową rolę w tym procesie

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.

¹³ Obszary strategicznej interwencji wyznaczane będą na podstawie KSRR zgodnie z zasadą koncentracji interwencji publicznej w ramach polityki regionalnej. Stanowią one podstawę do przygotowania i negocjacji listy przedsięwzięć priorytetowych realizowanych w okresie obowiązywania KSRR, delimitując przestrzenny i tematyczny zakres kontraktu.

odgrywał minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, pełniący rolę koordynatora procesu negocjacji kontraktu po stronie rządowej oraz reprezentanta strony rządowej w relacjach z samorządami województw. W wyniku tych wysiłków koordynacyjnych, jak również na podstawie uzgodnień z samorządami województw, dla każdego z regionów powstał rdzeń kluczowych przedsięwzięć rozwojowych w perspektywie do roku 2023.

Sposób wdrożenia koncepcji kontraktu terytorialnego nie jest jednak wolny od mankamentów. W rezultacie, wciąż istnieje przestrzeń do korekt, jeśli chodzi o ulokowanie tego instrumentu w systemie zarządzania rozwojem kraju.

Pierwszy ze wspomnianych mankamentów ma charakter ustrojowy i jest genetycznie zakorzeniony w samej koncepcji kontraktu terytorialnego w kształcie, w jakim ją zdefiniowano i przyjęto w KSRR. Koncepcję tę należy oceniać z punktu widzenia ustrojowej pozycji samorządu województwa w państwie, w szczególności względem administracji rządowej. Założenia ogólne oraz szczegółowe mechanizmy realizacyjne KSRR powinny zachowywać zgodność z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, których działalność podlega ocenie wyłącznie z punktu widzenia legalności. Odnosi się to również do problematyki wyznaczania i realizacji określonych celów rozwojowych, za których prawidłowy dobór organy samorządu terytorialnego ponoszą polityczną odpowiedzialność wobec mieszkańców. W tym kontekście wątpliwości budzi określenie funkcji KSRR, co przenosi się na funkcje kontraktu terytorialnego, który stanowi jeden z jej zasadniczych instrumentów realizacyjnych. Nie rodziłaby kontrowersji sytuacja, w której funkcja KSRR polegałaby na określeniu wyłącznie celów polityki rządu (państwa sensu stricto) wobec regionów, wyznaczając – w sposób selektywny i warunkowy – terytorialne i przedmiotowe obszary interwencji rządu w regionach, subsydiarnej wobec działań własnych samorządu. W tym modelu spójność działań rządu i regionów osiągnęta byłaby poprzez identyfikowanie pola wspólnych celów i priorytetów. Tym samym, działania planistyczne i realizacyjne samorządów wojewódzkich (w ramach prowadzonej przez nie polityki rozwoju regionu) byłyby, w takim zakresie w jakim to niezbędne, dostosowywane do założeń polityki regionalnej rządu, w odpowiedzi na warunki selektywnej (subsydiarnej) interwencji, określone w KSRR. Taki model pozwala pogodzić wymóg spójności polityk rozwojowych różnych szczebli z obowiązującymi założeniami ustrojowymi państwa. Tymczasem KSRR przypisana została funkcja szerzej zakrojona. KSRR jest dokumentem rządowym (przyjmowanym przez radę ministrów, a nie np. parlament), który wyznacza cele i narzędzia realizacyjne dla polityki regionalnej wspólne dla rządu i samorządów (zwłaszcza samorządów województw), czyli stanowi fundament polityki regionalnej państwa sensu largo. Można w tym dostrzec model swego rodzaju „odwróconej subsydiarności”, polegający na tym, że samorzady wojewódzkie są zobligowane do wspierania realizacji celów polityki regionalnej wyznaczonych na szczeblu rządowym. Założenia i proponowany mechanizm realizacyjny KSRR nie uwzględnia zatem zasadniczej odmienności ustrojowej, która inaczej nakazuje traktować relacje na linii: MRR – ministrowie sektorowi (w ramach administracji rządowej), a inaczej relacje na linii: MRR (rząd) – samorzady województw. Z ustrojowego punktu widzenia nie istnieje możliwość obligatoryjnego określenia celów i narzędzi dla polityk rozwoju regionów realizowanych przez samorzady województw przy zastosowaniu dokładnie tych samych mechanizmów, które właściwe są dla określenia spójnych celów i narzędzi polityki rządu

wobec regionów.

Kolejny istotny mankament dotyczy przyjętej konstrukcji i zakresu kontraktu. Zdecydowano się w jednej umowie uregulować dwa zagadnienia, należące do zupełnie odrębnych porządków normatywnych. Kontrakt dotyczy bowiem zarówno (stanowiących jego istotę) cywilnoprawnych i merytorycznych uzgodnień odnoszących się do koordynacji realizacji w regionie konkretnych przedsięwzięć rozwojowych, jak i formalnoprawnych postanowień związanych z przekazaniem środków UE do regionalnych programów operacyjnych, wraz z licznymi wymaganiami i wytycznymi określającymi reguły ich wydatkowania. Ta druga kwestia należy raczej do sfery administracyjnoprawnej (przekazanie środków i kompetencji związanych z zarządzaniem nimi), a jej uregulowanie ma charakter jednostronny i władczy. Wada takiej normatywnej dwoistości kontraktu nie polega tylko na rozmywaniu jego cywilnoprawnej natury. Ma ona również negatywne konsekwencje praktyczne. Włączenie do kontraktu skomplikowanych i nierzadko kontrowersyjnych zagadnień dotyczących przekazania środków UE oraz zasad ich wykorzystania istotnie przeniosło punkt ciężkości (mierzony stopniem zaangażowania zasobów ludzkich i poświęconego czasu w negocjacjach) z uzgodnień merytorycznych, odnoszących się do głównych dla danego rozwoju wyzwań i ścieżek rozwojowych, na kwestie formalne i proceduralne. W ten sposób, w imię pozornego uproszczenia (jedna umowa zamiast dwóch odrębnych) gubi się i marginalizuje podstawowa funkcja kontraktu, stanowiąca uzasadnienie wprowadzenia go do polskich rozwiązań ustrojowych. Dodać jednak należy, że w toku negocjacji doprowadzono przynajmniej do możliwie precyzyjnego rozdzielenie w strukturze kontraktu postanowień merytorycznych i cywilnoprawnych (wykaz przedsięwzięć rozwojowych) od kwestii formalnych i administracyjnoprawnych odnoszących się do reguł zarządzania środkami UE w regionach.

Trudniejszy do zneutralizowania jest natomiast kolejny wymagający wypunktowania mankament. W regionach oczekiwano, że w nowej koncepcji kontraktu terytorialnego, środki pochodzące z UE będą stanowiły co najwyżej uzupełnienie źródeł krajowych, dedykowanych krajowej polityce regionalnej, niezależnej od europejskiej polityki spójności. Miało to służyć budowaniu samodzielnych zdolności prowadzenia polityki rozwoju w Polsce, nieuzależnionych od wsparcia zewnętrznego i wymogów związanych z jego udzielaniem. Niestety, przyjęte rozwiązania również i tutaj przesunęły punkt ciężkości, czyniąc z kontraktu instrument dystrybucji głównie środków UE w perspektywie 2014-2020, w którym źródła krajowe mają znaczenie jedynie uzupełniające. Nie jest zatem realizowany coraz bardziej palący postulat budowania krajowego systemu polityki regionalnej, który funkcjonowałby poza mechanizmami polityk europejskich, a w szczególności po nieuchronnym wyczerpaniu się (a co najmniej radykalnym zmniejszeniu) źródeł ich finansowania.

Nawet jeśli uznać, że powiązanie kontraktu ze środkami UE jest w chwili obecnej nieuchronne (np. ze względu na skromne możliwości finansowe budżetu państwa i potrzebę maksymalnej mobilizacji środków krajowych na współfinansowanie programów unijnych), to wskazać można lepsze, niż ostatecznie przyjęte, podejście do tego rodzaju powiązania. Za słabość można uznać wątpliwą sekwencję czasową – równoległe prowadzenie negocjacji kontraktu oraz procesu przygotowywania programów współfinansowanych ze środków UE. Wydaje się, że z fundamentalną funkcją kontraktu

(uzgadnianie decyzji o realizacji konkretnych przedsięwzięć rozwojowych) lepiej korespondowałoby rozwiązanie, w którym jego negocjowanie odbywałoby się po przyjęciu programów operacyjnych, skoro stanowią one mają zasadnicze źródło jego finansowania. W ten sposób nie następowałoby mieszanie się wątków związanych z ustalaniem treści programów z zagadnieniami związanymi z identyfikowaniem konkretnych przedsięwzięć, co do których nie ma pewności, czy znajdą one swoje finansowanie z tych źródeł, biorąc pod uwagę kwalifikowalność ich przedmiotu z punktu widzenia zakresu interwencji funduszy UE oraz dostępności środków finansowych. Przyjęty schemat postępowania powodował, że dyskusja o konkretnych przedsięwzięciach prowadzona była we „mgłę niepewności” co do ostatecznego kształtu podstawowych źródeł ich finansowania. Dodatkowo, po stronie samorządów województw pojawiały się obawy, że przyjęty sposób procedowania zdaje się czynić z kontraktu instrument współzarządzania przez stronę rządową regionalnym programem operacyjnym, czyli decydowania o jego treści już na początkowym etapie programowania. Tymczasem zasadnicza funkcja kontraktu powinna koncentrować się na etapie identyfikacji konkretnych przedsięwzięć rozwojowych i podejmowania przez poszczególne podmioty decyzji o ich dofinansowaniu, w oparciu o uprzednio zaprogramowane źródła.

Wydaje się, że scharakteryzowana wyżej procedura pracy nad kontraktem terytorialnym miała także decydujący wpływ na ostatni z wartych wskazania mankamentów. Otóż jeśli zakładaną funkcją kontraktu jest koordynacja realizacji ściśle dobranych przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju danego regionu, to wypełnienie tej funkcji wymaga zapewnienia maksymalnej pewności (przewidywalności) realizacyjnej dla tych spośród nich, które zostały uwzględnione w kontrakcie. Jeśli tak, to w przyjętych kontraktach jest zbyt wiele klauzul podważających ostateczność i wiążący charakter podjętych wzajemnie zobowiązań, a także zbyt wiele warunków, od których zależy ich dotrzymanie. Zbyt często pojawia się również stwierdzenie, że rzeczywista realizacja określonych przedsięwzięć będzie zależeć od dostępności środków finansowych lub też przyjęcia takich czy innych rozstrzygnięć, które zapadną poza kontraktem i już po jego podpisaniu. Wydaje się, że kontrakt miał być w założeniu dużo silniejszym i sprawczym narzędziem planowania i koordynacji. Przyczyny takiego niedoskonałego stanu rzeczy są zresztą różnorakie i leżą po obu stronach procesu negocjacyjnego. Oprócz przyjętej sekwencji kroków, skutkujących niepewnością co do kształtu i dostępności źródeł finansowania, wskazać można na niedostateczną selektywność w podejściu samorządów województw do identyfikowania przedsięwzięć rozwojowych, zgłaszanych przez nie jako postulaty do kontraktu. Po stronie rządowej wskazać można z kolei na niewykorzystaną w pełni możliwość bardziej restrykcyjnego określenia pożądanych parametrów takich przedsięwzięć. To jednak wymagałoby bardziej zindywidualizowanego podejścia do każdego z województw, poprzedzonego pogłębionymi analizami w zakresie jego uwarunkowań i potrzeb rozwojowych. Swoją rolę odegrał też czynnik czasu, który nie sprzyjał pogłębionej (a tym samym czasochłonnej) dyskusji nad każdą ze zgłoszonych przez dane województwo propozycji. Zwraca też uwagę fakt, że wynegocjowane przedsięwzięcia w części zostały zakwalifikowane jako tzw. podstawowe (są to z reguły te, których realizacja i tak była już planowana na podstawie odrębnych dokumentów rządowych), ale znaczna ich liczba kwalifikowana jest jako tzw.

warunkowe, o nieprzesądzonej realizacji. Wreszcie, pomimo przyjętej równoległości prac nad programami operacyjnymi oraz kontraktem terytorialnym, nie zostały w pełni wykorzystane możliwości koordynacji procedur i zasad wyboru projektów w ramach krajowych programów operacyjnych w stosunku do priorytetów inwestycyjnych uzgadnianych z województwami w kontrakcie. W rezultacie, wartość uzgodnionych w kontraktach terytorialnych przedsięwzięć przekracza możliwości dostępnych na poziomie krajowym źródeł finansowania i w większości obszarów tematycznych i tak będą one musiały brać udział w konkursach, których ostateczne wyniki pozostają niepewne. Jest zresztą rzeczą charakterystyczną, że zapisy kontraktów nie wskazują konkretnych kwot dedykowanych na realizację poszczególnych przedsięwzięć. Kontrakt wskazuje jedynie globalną kwotę przewidzianą na jego wdrożenie w danym województwie (z czego istotna część to środki UE oraz współfinansowanie krajowe przewidziane jako budżet właściwego regionalnego programu operacyjnego, czyli kwoty przesądzone na podstawie odrębnych ustaleń z Komisją Europejską). Wszystkie wspomniane wyżej okoliczności sprawiły, że w trakcie negocjowania kontraktów stawiane były pytania o ich zgodność z wymogami ustawowymi, które stanowią (por. art. 5 pkt 4 c) ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), że kontrakt określa „wysokość, sposób i warunki dofinansowania” uzgodnionych w nim przedsięwzięć priorytetowych.

V. Wnioski

Pomimo sygnalizowanych mankamentów, kontrakt terytorialny, oparty na zweryfikowanych w oparciu o zapisy KSRR założeniach, stanowi nową jakość w polskim systemie polityki rozwoju. Jest przy tym narzędziem idealnie wpisującym się w model decentralizacji regionalnej i wielopoziomowego zarządzania. Wynegocjowanie kontraktów terytorialnych dla wszystkich 16 województw ilustruje też zdolność administracji rządowej i samorządowej do koordynacji działań i skutecznego podejmowania wyzwań związanych z przeprowadzeniem tak złożonego i trudnego procesu.

Kontrakt terytorialny ma też duży potencjał jako instrument stosowany w przyszłości w ramach polityki rozwoju państwa, uniezależniającej się stopniowo od mechanizmów polityk rozwojowych UE. Ewolucja sposobu jego zastosowania w warunkach polskich winna przebiegać w następujących kierunkach:

- dookreślenie funkcji kontraktu, który powinien być traktowany jako płaszczyzna styku i harmonizacji celów rozwojowych państwa jako całości (artykułowanych i reprezentowanych przez administrację rządową) oraz celów rozwojowych danego województwa, definiowanych samodzielnie przez właściwe organy samorządowe na podstawie regionalnej strategii rozwoju; zneutralizowanie zagrożeń związanych z interpretowaniem kontraktu jako sposobu na odgórne narzucanie regionom określonego modelu rozwojowego poprzez jasne wskazanie, że nie jest on instrumentem programowania (planowania rozwoju), ale narzędziem realizującym samodzielnie przyjmowane obowiązujące strategie rozwoju, w takim zakresie, w jakim stronom udaje się zidentyfikować pola wspólnych interesów;
- ograniczenie zakresu przedmiotowego kontraktu do zagadnień merytorycznych, związanych z identyfikacją przedsięwzięć rozwojowych leżących we wspólnym interesie i koordynacją decyzji o ich realizacji i finansowaniu; zachowanie czysto

cywilnoprawnego charakteru umowy pomiędzy równorzędnymi partnerami poprzez nie włączanie do niego kwestii związanych z powierzaniem regionom administrowania środkami UE;

- traktowanie kontraktu jako autonomicznie polski instrument koordynacji działań rozwojowych, nie odnoszący się do problemów związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania środkami zewnętrznymi, pochodzącymi z budżetu UE; pozycjonowanie ścieżek finansowania uzgodnionych przedsięwzięć rozwojowych jako komplementarnych względem zewnętrznych (unijnych) źródeł finansowania, ale nie od nich zależnych;
- ograniczenie kontraktu do zestawu ścisłych zobowiązań strony, zapewniających maksymalnie wysokie prawdopodobieństwo rzeczywistej realizacji uzgodnionych przedsięwzięć; ścisła selekcja przedsięwzięć w oparciu o pogłębione i zindywidualizowane analizy w zakresie uwarunkowań i potrzeb rozwojowych danego regionu oraz z restrykcyjnym uwzględnieniem możliwości finansowych stron i realnie dostępnych źródeł finansowania.

Na koniec warto podkreślić, że proces przygotowania negocjacji kontraktu oraz samych negocjacji, o ile ma mieć charakter odpowiednio merytoryczny, jest ze swej natury procesem zasobo- i czasochłonnym. Powinien być więc planowany z dużym wyprzedzeniem wobec zakładanego momentu wdrożenia kontraktu, jeśli ma być (a powinien) narzędziem radykalnej i stanowczej selekcji przedsięwzięć. Nakłada to bardzo dużą odpowiedzialność na obie strony, w szczególności jednak na stronę rządową, która prowadząc symultaniczne negocjacje z wieloma regionami, musi mieć silne, spójne, wewnętrznie uzgodnione, podbudowane merytorycznie, konsekwentne stanowisko negocjacyjne, na podstawie którego stanowczo egzekwuje jakość projektów, ich założenia, parametry i planowane rezultaty, a także podejmuje zobowiązania wyłącznie w granicach realnych możliwości finansowych. Granice tych możliwości wyznaczają nie tylko wartości dostępnych globalnych alokacji w ramach dostępnych instrumentów finansowych, ale także rzetelne i uczciwe szacowanie potrzeb rozwojowych poszczególnych obszarów kraju.

Wskazane wyżej „warunki brzegowe” udoskonalonego wdrożenia koncepcji kontraktów terytorialnych wydają się możliwe do zaistnienia jedynie przy założeniu:

- pewnej „dojrzałości” instytucjonalnej na poziomie rządowym i w regionach, opartej na stabilnej kontynuacji podejmowanych procesów (jedną z jej przesłanek jest minimalny poziom stabilności i ciągłości polityki regionalnej państwa oraz polityk rozwojowych w regionach);
- wcześniejszych dobrych doświadczeń w zakresie współpracy administracji rządowej z partnerami regionalnymi, które budują klimat wzajemnego zaufania na niezbędnym podstawowym poziomie;
- maksymalnego odpolitycznienia całego procesu, a przynajmniej nie występowania wokół niego silnych i otwartych konfliktów politycznych.



Cezary Obracht-Prondzyński

Socjolog, antropolog, historyk, profesor zwyczajny
Uniwersytetu Gdańskiego, prezes Instytutu
Kaszubskiego

Samorząd – co się nam przydarzyło? **(Refleksja jubileuszowa w trzech odsłonach)¹⁴ Tezy**

Pierwsza część refleksji ma charakter nieco sentymentalno-wspomnieniowy... Pamiętam bowiem, jak się to wszystko zaczynało. Pamiętam atmosferę późnych lat 80., kiedy to – wyrывая się ze stanu beznadziei i apatii – tworzyliśmy zręby myśli samorządowej, wskazywaliśmy, że samorząd może być doskonałą szkołą społecznej mobilizacji i aktywności.

Na Pomorzu było to szczególnie ważne, bo stale żywa była wśród nas myśl i idee Lecha Bądkowskiego. Co więcej – mogę chyba powiedzieć, że idea samorządowa łączyła różne środowiska – liberalne, konserwatywne, nawet lewicowe i kościelne. A – jestem o tym przekonany – niepoślednią rolę odegrało w tym wszystkim także środowisko Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego. Myśmy się do tego szykowali od lat!

1.

Ile wówczas było nadziei, ale i obaw. Jak wielka była wówczas pasja i zaangażowanie; jak silna była determinacja i wola zmian!

I proporcjonalnie – jak wysoki był poziom niewiedzy o tym, czym jest prawdziwy samorząd. Trzeba się tego było uczyć niemal „w biegu”. Pamiętam, że na początku właściwie nikt nie wiedział co to ma być... Czym będzie rada miasta/gminy? Jakie będą uprawnienia wójta, burmistrza czy prezydenta i jaka będzie właściwie jego rola? A co to jest „kompetencja generalna”? Co z własnością? Z administracją? Jak ma funkcjonować lokalna demokracja w nowych warunkach?

Wszelkimi sposobami staraliśmy się tę wiedzę pogłębić, upowszechnić, ugruntować. Ileż było spotkań, szkoleń, dyskusji... Wówczas też „Pomerania” stanowiła niemal podręcznik samorządności, a obok np. Tadeusza Bolduana czy Józefa Borzyszkowskiego szczególnie dużo pisali o tym Paweł Adamowicz, Grzegorz Grzelak, Lech Mażewski i in. Natomiast Kaszubski Uniwersytet Ludowy w Wieżycy był prawdziwą wszechnicą samorządową, przez którą przewinęły się dziesiątki początkujących samorządowców.

2.

Czasy to były jednak bardzo specyficzne. Właściwie dzisiaj już zapominamy o ówczesnej dynamice zmian ustrojowych i dynamice życia społecznego. Sytuacja

¹⁴ Referat wygłoszony 3 września 2015 roku w Narodowym Muzeum Morskim w Gdańsku podczas uroczystości z okazji 25-lecia funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.

prawna też była bardzo płynna, a kompetencje samorządu i zasady ustrojowe stale ulegały modyfikacji. Ciągłe trzeba się było uczyć nowych rzeczy.

Można wręcz powiedzieć, że nasz samorząd rodził się w warunkach „bałaganu międzyustrojowego”. Z jednej strony był zasadniczym elementem porządkującym go. Z drugiej, czasami z tego bałaganu korzystał, choć najczęściej ponosił jego konsekwencje.

To była operacja na żywym organizmie, w dodatku podczas której lekarz dopiero uczył się operować, a pacjent nie miał znieczulenia. A mimo to poradziliśmy sobie z tym!

3.

Podkreślając, że sobie poradziliśmy, mogę przejść do drugiej części refleksji, która będzie miała charakter chwalebny. Co oznacza też, że powinniśmy być dumni z tego, jak wygląda dziś Polska i Pomorze lokalne.

Pamiętajmy bowiem – samorząd w istocie, mimo zachowanych pozorów (wszak były wybory do Rad Narodowych), nie istniał formalnie od 1950 r. Wtedy to mienie komunalne zostało całkowicie upaństwowione, a i tak rachityczne organy quasi-samorządowe zostały ubezwłasnowolnione.

Te kilka dekad braku autentycznej samorządności w PRL miało niedobre skutki dla zarządzania publicznego na poziomie lokalnym, a jeszcze gorsze dla trwania lokalnych wspólnot. Doszło do tego, że ich rola i znaczenie wcale nie było powszechnie doceniane! Przypomnę, że jeszcze przy Okrągłym Stole obie strony bardzo ostrożnie podchodziły do idei samorządowej i w ostatecznych postanowieniach okrągłostołowych jest na ten temat bardzo niewiele i to tylko dzięki determinacji takich osób jak prof. Jerzy Reguński.

4.

Nie oznacza to jednak, że w okresie powojennym nic nie zrobiono w wymiarze lokalnym. Wręcz przeciwnie. Wystarczy obejrzeć obrazy naszych miast i wsi tuż po wojnie, aby sobie uświadomić ogrom wysiłku odbudowy. Ogrom! I to bez dotacji z UE i supernowoczesnego sprzętu.

Mimo więc bardzo niesprzyjających warunków, w jakiejś mierze lokalne społeczności wykształciły się w ciągu tych kilku powojennych dekad, co trzeba w tym miejscu podkreślić w 70. rocznicę powrotu Polski na Ziemię Zachodnie i Północne. Dzięki też temu nie miały potencjału rozwojowy był do naszej dyspozycji w momencie, gdy zaczynały się zmiany demokratyczne. Bez tego potencjału niewiele by się nam udało. A o tym, jak to było i jest ważne przekonuje nas obserwacja różnych krajów w najbliższym sąsiedztwie.

5.

Innymi słowy – ta wielka zmiana, którą zaczęliśmy w 1989 i 1990 r. mogła się nie udać. Tu nic nie było pewnego i oczywistego. Żadnych gwarancji sukcesu nie mieliśmy.

Mimo całej mizerii lat 80. nie najgorzej się przygotowaliśmy do transformacji. I mimo wszystkich zawodów, jakie nam towarzyszyły w minionych 25 latach, twierdzę, że dobrze ten okres wykorzystaliśmy. I będę tej tezy zawsze bronił... Szczególnie w odniesieniu do samorządu i Polski lokalnej.

6.

W czasie budowy samorządności pięć rzeczy było moim zdaniem najważniejszych. One przesądziły o sukcesie Polski lokalnej.

Pierwszym, a przyjmowanym często jako coś oczywistego, wręcz koniecznego, jest kształt ustrojowy samorządu lokalnego, jaki przyjęto w 1990 r. Zasada się on na wolności wyłaniania reprezentacji politycznej i na idei wspólnoty samorządowej. Obserwacja modeli ustrojowych, tak w niektórych krajach zachodnich, jak i szczególnie na wschód i południe od nas, pokazują, że to wcale nie było i nie jest takie oczywiste.

Z tym związane były dwa następne elementy. Idzie tu przede wszystkim o proces uobywatelnienia, a więc wciągnięcia w lokalną politykę ogromnego zaciągu nowych ludzi. Oczywiście, wyglądało to w poszczególnych częściach Polski i Pomorza różnie, ale nikt nie podważy tego, że w samorządach pojawiła się zupełnie nowa energia, którą przynieśli nowi ludzie. To wielka zmiana w wymiarze podmiotowym, bez której nic by się nie udało.

Trzecim elementem przesądającym o sukcesie była wielka zmiana własnościowa.

Czwartym było w sumie skuteczne, choć trudne, mozolne, czasami wręcz nieudolne tworzenie nowych instytucji, struktur i procedur.

Ale obok podwalin prawnych, nowych ludzi, zmiany własnościowej oraz rewolucji instytucjonalnej warunkiem niezbędnym był nowy duch, wiara w to, że samorząd ma sens, jest potrzebny i jest nasz.

Mam takie wrażenie, że na Pomorzu – przynajmniej na początku zmian – ta wiara i to przekonanie były bardzo silne. I liczę na to, że nadal są wśród nas żywe.

7.

Trzecia część musi mieć charakter refleksji nad wyzwaniem przyszłości, które połączyć trzeba ze słabościami dnia dzisiejszego. Od tego nie uciekniemy. Szczególnie w samorządach potrzebna jest nam refleksja: jaka jest nasza współczesna kondycja i co powinniśmy zrobić, aby Polska lokalna i regionalna, szczególnie tu na Pomorzu, rozwijała się efektywniej.

Nie obędzie się bez akcentów krytycznych, ale chciałbym, aby były one przyjmowane jako wyraz troski o nasze dobro wspólne.

8.

Wydaje mi się, że problemów, przed którymi stoją samorządy, a właściwie przed którymi stoi nasze państwo w związku z samorządami, jest sporo. Owszem – zrobiono już bardzo wiele, samorządy odmieniły polską prowincję, samorządy wciągnęły do aktywnego życia politycznego całe rzesze nowych ludzi, zdynamizowały życie społeczne itd. To jest wielka zasługa samorządu i tego nie zrobiono w żadnym innym kraju postkomunistycznym. Co więcej – kiedy rodziła się pierwsza „Solidarność”, nikt nawet nie marzył w najśmielszych snach, że tak właśnie odmieni się polska scena polityczna na tych najniższych szczeblach. Ten wielki sukces samorządów i ich zasługi w przebudowie Polski trzeba nieustannie podkreślać.

Ale tak jak wiele już zrobiono, tak jeszcze wiele jest przed nami. Wielu jest

takich, którzy twierdzą, że samorząd potrzebuje kolejnego pchnięcia ustrojowego, kompetencyjnego (bo finansowe, dzięki środkom UE, już było i się niedługo skończy). Inaczej nadal będziemy mieli do czynienia ze zbyt niskim prestiżem władz lokalnych, ze zbyt niskim stopniem utożsamienia z samorządem i, niestety, zbyt niskim stopniem partycypacji w jego pracach.

Istotne jest to, że tu nie będzie prostych i łatwych rozwiązań. Kilkanaście lat temu zaczęto mówić, że trzeba wójtów, burmistrzów i prezydentów uwolnić od płynności postaw w radach – nie mogą być oni zakładnikami zmiennych decyzji radnych (ciągła groźba odwołania etc.). Wprowadzono więc wybory bezpośrednie. Ale dziś zastanawiamy się, czy nie powinniśmy wprowadzić kadencyjności, bo mamy do czynienia z włodarzami „nieusuwalnymi”, co niekiedy nie sprzyja jakości życia publicznego w lokalnych społecznościach. Ten przykład pokazuje, jak w życiu społecznym realizuje się zasada, iż historia jest zbiorem nieprzewidzianych skutków celowych działań. Zamierzenia były słuszne, ale efekty bywają zaskakujące i... problematyczne. Ale to nie jedyny przykład. Innym może być np. ustawa o dostępie do informacji publicznej. Niewątpliwie słuszny cel i postulat w praktyce wyraża się (niekiedy) w sytuację niemal patologiczną, gdy jedna nawet osoba potrafi sparaliżować pracę całego urzędu czy jakiejś innej instytucji.

To „dobre” przykłady jak trafny pomysł przyniósł skutki, które niekoniecznie i nie wszędzie muszą być pozytywne. Podobnych można podać więcej (np. efekt ordynacji większościowej, która eliminuje kobiety – są gminy na Pomorzu, gdzie w radzie nie ma ani jednej pani!).

9.

Gdybym miał wymienić – tylko tak z grubsza – poważne problemy, które stoją przed nami (a o których często politycy nie powiedzą...), to wskazałbym na następujące (mając świadomość, że nie ma odważnego polityka, który to głośno powie):

– Konieczność zastanowienia się nad liczebnością gmin. Wiele z nich już teraz jest rachitycznych finansowo i słabo sobie radzi z zaspokajaniem społecznych potrzeb. Kilkaset gmin nie skorzystało z żadnych środków unijnych... To czuły wskaźnik i jakości zarządzania, i kondycji finansowej. Pamiętajmy przy tym – 25 lat transformacji bardzo silnie wpłynęło na struktury demograficzne, na przestrzenne rozlokowanie ludności. I cały czas trwa proces przekształceń. To oznacza, że są obszary depopulacji i w konsekwencji starzenia ludności, co prowadzi do załamывania się bazy finansowej samorządu. A z drugiej strony, są miejsca gdzie mamy do czynienia z gwałtowną presją migracyjną. I zwykle tak jest, że są to obszary sąsiadujące, ale struktury polityczno-administracyjne oraz mechanizmy zarządzania publicznego zupełnie za tym nie nadążają.

– Z tym związany jest problem „obwarzanków” (gmin „otaczających” miasta), które (takie jest moje zdanie) winny być obligatoryjnie zlikwidowane (czy to w formie połączenia gmin czy też na początek obowiązkowych związków gmin). Mam świadomość, że to uderza w interesy znacznych grup samorządowych polityków i urzędników. Ale obserwacja efektywności zarządzania publicznymi usługami oraz procesu „przemieszczania” się ludzi i dochodów wskazuje na konieczność tego ruchu.

– Obie te rzeczy zaś łączą się z bodaj najpoważniejszym wyzwaniem, z jakim mamy do czynienia w Polsce lokalnej, czyli gospodarowaniem przestrzenią. Problemy

przestrzenne przekraczają granice samorządów, ale nasza zdolność i umiejętność wspólnego zarządzania nimi jest ciągle na bardzo niskim poziomie... Tymczasem procesy migracji, suburbanizacji (metropolitarnej i niem Metropolitarnej), masowa turystyka, presja ekologiczna, rozwój przemysłu i wiele innych kumulują się właśnie w wymiarze przestrzennym. Tu nie chodzi tylko o sprzeczności interesów między gminami, grupami mieszkańców/przybyszów, deweloperami, przedsiębiorcami etc. Tu idzie o poważne społeczne koszty rozwoju – kto ma je ponosić?

– Do tego można jeszcze dodać nierozstrzygnięty problem przyszłości powiatów. I nawet jeśli plany ich likwidacji należy włożyć w sferę politycznych fantazji, to jednak kwestie ich słabości finansowej czy też kompetencyjnej stoją nadal otworem. A do tego można dołożyć problem rażących dysproporcji między powiatami (także na Pomorzu) jeśli idzie o zakres ich zadań i zobowiązań. Są takie, które „mają” niemal wyłącznie drogi i szkoły, a są takie (często biedniejsze), które muszą sobie jeszcze radzić ze szpitalem, instytucjami kultury itd. Logiki i klarownego systemu tu nie widać.

– W nadchodzących latach coraz poważniejszymi problemami, z którymi będą musiały sobie radzić samorządy, będą także kwestie społeczne: tożsamości, mobilności, inkluzji, integracji społecznej, więzi... Problem w tym, że nasze samorządy nauczyły się i są bardzo sprawne w rozwiązywaniu problemów „twardych”, infrastrukturalnych. I chwala im za to. Ale teraz o sukcesie i przewadze będą decydowały takie właśnie ulotne, mgliste i trudne kwestie, jak: postawy, mentalność, duch przedsiębiorczości, samozaradność, spolegliwość, zdolność do kooperacji, zaufanie... Wszyscy o tym mówimy, ale nie wiemy: jak to wzmacniać? Oto jest najpoważniejsze wyzwanie.

10.

A łączy się ono nierozzerwalnie z podstawowym pytaniem: co będzie się działo z naszym PAŃSTWEM.

Problem państwa staje przed nami w całej ostrości dlatego, że dokonujemy od 25 lat jego głębokiej przebudowy. Dziś z całą mocą uświadamiamy sobie, że podstawową kwestią sporną (i będzie tak jeszcze długo) jest to: jakie funkcje państwo musi wykonywać, z czego może lub powinno się wycofać, z czego zaś zrezygnować nie może? I czy kryterium funkcjonalności państwa mogą być wyłącznie finanse? Czy może są też inne kryteria, np. społeczne potrzeby, zadania integracyjne, inkluzja społeczna, zrównoważony rozwój etc.?

11.

Odpowiedzi na pytanie o jakość państwa nie da się oddzielić od pytania o jakość samorządu. I od pytania o jego przyszłość. Dla obywateli bowiem samorząd to pierwsze doświadczenie państwa. Albo inaczej – państwo objawia się najpierw w postaci instytucji samorządowych. Tu tkwi wielka odpowiedzialność. Ale i wielka szansa (bo samorządy są znacząco lepiej oceniane niż państwo jako całość, choć – z drugiej strony – stale mamy skłonność do dzielenia tego co samorządowe i państwowe/rządowe).

Tymczasem odnoszę wrażenie, że Polaków problem ich państwa interesuje w niewielkim stopniu. Niekiedy tłumaczy się to uwarunkowaniami historycznymi,

bo myśmy się nie zdążyli żyć z nowoczesnym państwem. Te, z którymi mieliśmy do czynienia, nie były nam – Polakom, obywatelom zbyt przyjazne, a czasami wręcz wrogie. Tyle tylko, że inni w Europie wcale nie mieli lepiej, np. Czesi czy Irlandczycy.

12.

Nie da się więc wszystkiego wytłumaczyć historią. To, jakimi jesteśmy obywatelami i jakim jest nasze państwo, jaka jest nasza państwowa tożsamość, zależy od nas tu i teraz. Bez tej państwowej tożsamości nie będzie poszanowania dla stanowionego prawa, nie będzie szacunku dla instytucji państwowych czy dla osób to państwo reprezentujących.

Z drugiej jednak strony nie będzie tej tożsamości państwowej tak długo, jak długo państwo będzie odbierane jako wrogi, jako czyhające na nasze pieniądze, zawłaszczające sfery naszej obywatelskiej wolności, instytucja opresyjna i niesprawiedliwa.

13.

Pytanie o sferę wolności i aktywności obywatelskich jest kluczowe dla przyszłości naszego kraju. Samorządy mogą poprzez swoje sprawne działanie pokazać państwo jako coś bliskiego, znanego, ważnego i przyjaznego obywatelom. Ale mogą one też wiele zniszczyć – mogą obywatela odpychać, mogą skazywać go na anonimowość, mogą tworzyć przed nim kolejne zamknięte sfery życia, blokując np. dostęp do informacji, walcząc z niezależnymi, lokalnymi mediami, odmawiając wsparcia dla organizacji pozarządowych lub sobie je podporządkowując.

14.

Staje więc przed nami po 25 latach budowy samorządności kluczowy problem: jakość naszej demokracji. Tak się dzieje w świecie demokratycznym, tym niedoskonałym, ale jednocześnie najlepszym ze światów politycznych, że niestety poszerza się krąg osób wykluczonych ze wspólnoty obywatelskiej. Wykluczonych ze względów socjalnych, ekonomicznych, światopoglądowych itd. Jeśli jest to zagrożenie dla demokracji ustabilizowanych, to co dopiero mówić o naszej kruchej demokracji polskiej? A przecież takie zjawiska widzimy także u nas. Politolodzy oceniają że aż 30 proc. naszego społeczeństwa jest na trwałe wyłączone ze wspólnoty politycznej (np. regularnie odmawia uczestnictwa w wyborach). I procent ten bynajmniej nie maleje.

15.

Jak można mówić o samorządnej wspólnocie obywatelskiej, gdy w niektórych gminach ponad połowa osób jest lub sama się z tej wspólnoty na trwałe wyklucza? Aby o takiej wspólnocie w ogóle można było mówić, potrzebne jest zaangażowanie, ale kulturę aktywności buduje się przez lata. To trudne zadanie i ogromny wysiłek – instytucjonalny, finansowy, proceduralny, kadrowy, mentalny... To wymaga wysokiej kultury dialogu i równie wysokiej kultury konfliktu. A z obydwoma mamy poważne problemy. Wymaga trwałych mechanizmów partycypacji, które muszą prowadzić do poczucia sprawstwa. A badania dowodzą, że to poczucie jest na bardzo niskim poziomie.

16.

Kultura obywatelska wymaga też zaufania, które jest podstawą kapitału społecznego. O jego jakości (niskiej) i deficycie w realiach polskich napisano już bardzo dużo. Powstały strategie krajowe, regionalne i lokalne. Są programy i projekty wzmacniania tegoż kapitału...

Ale jednocześnie rodzi się krytyka ujmowania relacji międzyludzkich w quasi-ekonomicznych kategoriach kapitałowych, służących de facto instrumentalizacji, a w dalszej kolejności ekonomizacji (wręcz fiskalizacji). Dotyczy to różnych obszarów życia, nie tylko tych identyfikowanych ze sferą obywatelską. Np. edukacji. I tu ujawnia się bardzo praktyczny wymiar przywołanych wyżej dylematów – czy utrzymywać małą wiejską szkółkę, która kosztuje relatywnie (!) dużo, czy ją zlikwidować, mając świadomość, że odbieramy lokalnej społeczności najważniejszą instytucję publiczną? Iluż samorządowców staje przed tym dylematem?

17.

To nie jest tylko problem finansów czy zarządzania publicznego. To także kwestia poczucia godności jednostek i grup społecznych; poczucia ich ważności, społecznego uznania i poważania. Dziś ta – wydawałoby się – ulotna sfera emocji ma ogromne znaczenie. Także dla jakości życia, a ona staje się kryterium oceny efektywności władzy publicznej.

Czy jakość tego życia się poprawia? To ważne, bo trwanie i rozwój wspólnoty obywatelskiej wymaga pewnego poziomu jakości życia. I nie idzie tu tylko o infrastrukturę, co zdaje się być priorytetem władzy samorządowej (a i samych mieszkańców ciągle jeszcze). Idzie tu o jakość usług publicznych, o jakość władzy, o kulturę współżycia, o społeczny klimat, o praktykowaną społecznie solidarność, czyli o poczucie odpowiedzialności za innych członków wspólnoty... Bez tego trudno mówić o partycypacji, o inkluzji, o aktywności, o ważeniu interesów, o tożsamości. I to właśnie jest dziś kluczowe wyzwanie dla wspólnot samorządowych.



Stanowisko

XXXI Zgromadzenia Ogólnego

Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 11 września 2015 roku

dotyczące podstawowych problemów i propozycji rozwiązań w zakresie funkcjonowania samorządu województwa

Biorąc pod uwagę zdiagnozowane problemy związane z funkcjonowaniem samorządu województw w Polsce, XXXI Zgromadzenie Ogólne Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, uznaje za zasadne i konieczne podjęcie wielokierunkowych działań na rzecz zmian szczegółowych przepisów określających warunki jego działania. Celem tych zmian powinna być poprawa modelu zarządzania rozwojem, dalsza decentralizacja zadań i kompetencji samorządów, wzmocnienie ich roli w systemie administracji publicznej oraz wyposażenie w skuteczne instrumenty niezbędne do realizacji zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb regionalnej wspólnoty samorządowej oraz stymulowaniem rozwoju i wzrostu gospodarczego.

Niezbędne przekształcenia w systemie funkcjonowania samorządu województwa powinny nastąpić w czterech obszarach:

- I.** Zmiany ustrojowe i kompetencyjne samorządu województwa;
- II.** Formy realizacji zadań przez samorząd województwa;
- III.** Zmiany w systemie absorpcji środków europejskich.
- IV.** Zmiany w systemie finansów samorządu województwa.

I. ZMIANY USTROJOWE I KOMPETENCYJNE SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA

Wychodząc z założenia, że na jakość funkcjonowania samorządu województwa w Polsce mają wpływ uwarunkowania prawne, wielkość jednostki, skala i zakres zadań, potencjał społeczny, ekonomiczny oraz jakość zarządzania Związek Województw RP stoi na stanowisku, iż zmiany systemowe dotyczące samorządu województwa powinny obejmować:

- 1. powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządu Terytorialnego.** Konsekwencją opracowania diagnozy funkcjonowania samorządu województwa w okresie od

1999 r. powinno być dokonanie kompleksowego przeglądu prawa regulującego ustrój, zadania i finanse samorządu terytorialnego. Obecny system jest niespójny, rodzi liczne problemy interpretacyjne, nie gwarantuje samorządom posiadania wystarczających środków niezbędnych zarówno do wykonywania zadań bieżących, jak też właściwych instrumentów do prowadzenia polityki rozwoju. Przekazywanie zadań nie tylko nie łączy się z przekazaniem środków finansowych, lecz także oznacza nadmierną ingerencję ustawodawcy w określenie sposobu realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego bez uwzględnienia lokalnych warunków i potrzeb. Do zadań Komisji Kodyfikacyjnej należałoby wypracowanie spójnych założeń nowych regulacji prawnych oraz nadanie im właściwej formuły legislacyjnej;

2. **likwidację dualizmu administracyjnego na poziomie województwa**, tj. uporządkowanie podziału kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządową w województwie poprzez pozostawienie wojewodom wyłącznie funkcji nadzoru i reprezentanta rządu w województwie (z zadaniami dotyczącymi stricte nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez samorządy oraz realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa zbiorowego, obronności, ochrony porządku publicznego i zarządzania kryzysowego). Wszystkie kompetencje z zakresu rozwoju regionalnego, w tym obecne kompetencje wojewody w tym zakresie, a także kompetencje administracji specjalnych powinny być przekazane w całości województwom samorządowym, jako zadania własne. Proces stanowienia zmian musi być powiązany z trwałym, systemowym zabezpieczeniem środków finansowych na wykonanie zadań;
3. **uporządkowanie w ustawach samorządowych przepisów, określających kompetencje poszczególnych organów województwa**; tj. zweryfikowanie czy organ województwa, na który nałożono zadanie, został w ustawie wskazany z uwzględnieniem przysługujących mu kompetencji (stanowiących lub wykonawczych) oraz czy w przepisach wskazano jako podmiot realizujący dane zadanie: organ jako taki, czy też członek organu kolegialnego (np. przewodniczącego sejmiku lub marszałka województwa);
4. **określenie statusu prawnego marszałka województwa**; *de facto*, bowiem wiele ustaw materialnych traktuje marszałka jako organ odrębny od zarządu województwa, organ województwa posiadający własne zadania i kompetencje (np. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych; art. 376 pkt 2 b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o ochronie środowiska; art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). W praktyce województwo posiada więc trzy organy, co w przypadku marszałka oraz zarządu województwa skutkuje tworzeniem doraźnych i niespójnych rozwiązań prawnych. Wyjściem z tej sytuacji byłoby nadanie marszałkowi województwa statusu organu województwa w ustawie ustrojowej;
5. **znowelizowanie przepisów niektórych ustaw nakładających obowiązek realizacji konkretnych zadań bezpośrednio na wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne** (np. wprost na wojewódzkie urzędy pracy). Obecnie obowiązujące przepisy ograniczają samodzielność samorządów, bowiem zadania te powinny być nałożone na samorządy jako takie, natomiast decyzję odnośnie wskazania jednostki realizującej takie zadanie należy pozostawić w gestii danego samorządu;
6. **wprowadzenie korpusu samorządowej służby cywilnej**. Administracja samorządowa jest częścią administracji publicznej. Zatem standardy etyczne, jakimi kierują się

pracownicy administracji rządowej i samorządowej winny być identyczne. Należą do nich: misja służby publicznej, rzetelność, bezstronność, profesjonalizm i neutralność polityczna. W sferze pragmatyki funkcjonowania administracji publicznej, identyczne standardy w zakresie systemu rekrutacji, awansu, kariery, oparte o zasadę równego dostępu, równych szans, konkurencyjności, odpowiednich kwalifikacji i wykształcenia są elementem budowania zaufania do państwa. Ustabilizowanie stosunku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego i oparcie go o idee i zasady służby cywilnej, sprzyjałoby ograniczaniu występowania wielu negatywnych zjawisk;

7. uregulowanie w sposób holistyczny procedury programowania strategicznego w regionach. O ile w odniesieniu do strategii rozwoju kraju i strategii rozwoju województw ustawodawca dokonał regulacji kompleksowej (w u.z.p.p.r. oraz – w zakresie strategii wojewódzkich – przepisy u.s.w.), to już w przypadku szczebla lokalnego i ponadlokalnego przepisy u.z.p.p.r. zawierają wiele luk prawnych. Rodzi to problemy w funkcjonowaniu samorządów gminnych i powiatowych, ale i samorządów województw. Nie wiadomo, czy wobec braku wyraźnej podstawy prawnej do uchwalania strategii, gminnych oraz powiatowych mogą być w ogóle przyjmowane lub aktualizowane. Pytanie zasadnicze w kontekście relacji województwo – gmina, województwo – powiat dotyczy faktycznego istnienia obowiązku zapewnienia zgodności strategii lokalnych i ponadlokalnych ze strategiami rozwoju województw. Wydaje się, że zgodność taka – przynajmniej w podstawowym zakresie – powinna być zapewniona.

Wobec powyższego proponuje się dodanie art. 14 ab u.z.p.p.r. w następującym brzmieniu: *14 ab. 1. Strategiami rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, odnoszącymi się do szczebla lokalnego i ponadlokalnego są w szczególności:*

- 1) strategia rozwoju gminy;*
- 2) strategia rozwoju powiatu;*
- 3) inne strategie opracowywane na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym.*

2. Projekt strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju powiatu oraz strategii, o której mowa w pkt 3 powyżej, opracowuje organ wykonawczy odpowiednio gminy lub powiatu.

3. Strategia rozwoju gminy i strategia rozwoju powiatu oraz strategia, o której mowa

w pkt 3 powyżej, przyjmowana jest w drodze uchwały przez organ stanowiący odpowiednio gminy lub powiatu.

4. Strategia, o której mowa w ust. 1 powinna być zgodna ze strategią rozwoju województwa, na terenie którego siedzibę ma gmina lub powiat.

Tym samym zostanie stworzona wyraźna podstawa prawna do formułowania strategii lokalnych i ponadlokalnych oraz jednoznacznie określony wymóg zapewnienia zgodności strategii gmin oraz powiatów ze strategiami wojewódzkimi. Ta zmiana wraz z przewidzianą już na gruncie prawodawstwa zgodnością gminnych oraz powiatowych programów rozwoju ze strategiami województw doprowadzi do powstania jednorodnego systemu planowania rozwoju w województwie. Działania wdrożeniowe strategii oraz programów rozwoju poziomu lokalnego i ponadlokalnego przyczynią się do efektywniej-

szej realizacji strategii regionalnych. Wydaje się, że ustawodawca powinien rozstrzygnąć o obligatoryjnym charakterze strategii rozwoju gmin i powiatów. Odpowiednie przepisy – na wzór regulacji u.s.w., powinny znaleźć się również w ustawach ustrojowych, tj. u.s.g. i u.s.p.

Kierując się jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego – zasadą kadencyjności, oznaczającą, iż demokratycznie wybrane organy władzy publicznej, posiadające mandat społeczny, realizują swoje kompetencje w sposób samodzielny i niezależny przez okres kadencji, na jaki zostały wybrane, Związek Województw RP, postuluje o wzmocnienie tej zasady w drodze odpowiedniej zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

„Art. 1. W art. 165 po ust. 3 dodaje się ust. 3 a w brzmieniu:

Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego trwa cztery lata. Sejm ani inny organ władzy publicznej nie mogą aktem generalnym skracać kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 2 Ustawa wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

II. FORMY REALIZACJI ZADAŃ PRZEZ SAMORZĄD WOJEWÓDZTW

1. Tworzenie lub przystępowanie do spółek prawa handlowego

Związek Województw zauważa, że samorządowe województwo posiada względną tylko swobodę w doborze form prawno-organizacyjnych realizacji swych zadań. W celu wykonywania zadań może m.in. tworzyć lub przystępować do spółek prawa handlowego, ale w sferze użyteczności publicznej. Sfera użyteczności publicznej obejmuje – zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.k.¹⁵, zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, czyli pojęcie nie zostało dostosowane do zadań własnych samorządu województwa. Natomiast realizacja zadań poza sferą użyteczności publicznej w formie spółek kapitałowych ograniczona jest do wykonywania przez nie czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa (art. 13 ust. 2 u.s.w.). Dlatego w praktyce pojawiają się wątpliwości co do legalności działania niektórych spółek z udziałem województw, np. agencji rozwoju regionalnego, przekazanych przecież przez ustawodawcę województwom z mocy prawa w 1998 r. (przepisami tzw. ustawy kompetencyjnej). Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla ograniczenia możliwości powoływania przez województwa spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej, ale w celu realizacji zadań, tym bardziej że przepisy u.g.k. dopuszczają taką możliwość w odniesieniu do gmin. Mając powyższe na uwadze, Związek Województw RP proponuje zmianę polegającą na nadaniu obecnemu art. 13 ust. 2 u.s.w. następującego brzmienia:

„Art. 13

1. (...)

2. *Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne oraz przystępować do takich spółek, jeżeli ich działalność służy realizacji rozwoju województwa.*

¹⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

III. ZMIANY W SYSTEMIE ABSORPCJI ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Związek Województw RP proponuje dokonanie jakościowego przeglądu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Mając na uwadze etap, na jakim znajduje się wdrażanie perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, niecelowe byłoby proponowanie zmian głębokich, ingerujących w podstawowe zasady zarządzania programami operacyjnymi współfinansowanymi ze środków UE. Niemniej jednak ponowna analiza tych przepisów pomogłaby chociażby wyeliminować niespójności, np. **rozwiązać problem kompetencyjny w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego**. W art. 3 a u.z.p.p.r. przewidziano zakres zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, obejmujący koordynację realizacji strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych. W regulacji tej poprawy wymagają przepisy:

3a) podejmowanie inicjatyw, programowanie i koordynowanie realizacji planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomach krajowym i regionalnym, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej;

3b) podejmowanie inicjatyw, programowanie i prowadzenie polityki miejskiej;

Ustawodawca w zbyt dużym stopniu zaingerował w tych przypadkach w kompetencje województw, powierzając ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego podejmowanie inicjatyw i programowanie zagospodarowania przestrzennego na poziomie regionalnym. Ponadto zastosowane pojęcie „programowanie” w kontekście planowania i zagospodarowania przestrzennego jest niezrozumiałe.

W uzupełnieniu zwraca się uwagę, że prezentowane w KSRR cele i mechanizmy wdrożeniowe, spójne z rozwiązaniami proponowanymi w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK), wskazują wprowadzenie zintegrowanego systemu rozwoju i współzależności polityki regionalnej z polityką przestrzenną, która określa ramy dla polityk posiadających wpływ terytorialny. Dotyczy to nie tylko większego powiązania celów obydwu dokumentów, ale także wspólnych rozwiązań na poziomie operacyjnym. Pomimo tego, że w sferze wdrożeniowej zarówno KSRR, jak i KPZK proponują nowe rozwiązania w systemie prawnym i instytucjonalnym, do chwili obecnej przepisy prawa nie traktują jednoznacznie planowania przestrzennego jako składowej polityki rozwoju, którą zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych (Art. 4. 1. u.z.p.p.r.).

Drugim przykładem koniecznej zmiany jest **kwestia ponownego wykorzystania środków instrumentów finansowych – status środków**. W okresie programowania 2014-2020 na większą niż dotychczas skalę wykorzystywane będą tzw. instrumenty finansowe, o których mowa w art. 37 rozporządzenia 1303/2013 oraz w rozdziale 10 u.z.r.p. Instrumenty finansowe, w odróżnieniu od dotacji, mają charakter zwrotny. Przepisy u.z.r.p. (ani wcześniej – u.z.p.p.r.) nie przesądzają o statusie prawnym środków zwracane po wykorzystaniu instrumentów finansowych. Należałoby uznać je za dochody województw. Ograniczenie dysponowania tymi środkami zawierają przepisy rozporządzenia 1303/2013 (w zakresie dalszego przeznaczenia środków), w związku

z czym nie ma potrzeby tworzenia sztucznej konstrukcji otwierania rachunków w Banku Gospodarstwa Krajowego i dysponowania środkami w ramach tego rachunku. Instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi ponoszą odpowiedzialność (w tym finansową) za ich prawidłową realizację, w związku z czym powinny mieć możliwość bezpośredniego dysponowania środkami zwracanymi z instrumentów finansowych. Możliwość taka zapewniona zostanie w przypadku uznania, że środki te stanowią dochody województw. W związku z powyższym, proponuje się zmianę art. 29 ust. 2 w następujący sposób: „Środki, o których mowa w ust. 1, pochodzące z regionalnego programu operacyjnego, stanowią dochód województwa”. Natomiast dalsza część art. 29 powinna zostać uzupełniona o fakultatywną możliwość skorzystania przez zarząd województwa z dysponowania rachunkiem w Banku Gospodarstwa Krajowego.

IV. ZMIANY W SYSTEMIE FINANSÓW SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA

Przypisywanie samorządowi regionalnemu w Polsce szczególnej roli związanej z uchwaleniem strategii rozwoju województwa wymaga okresowego rewidowania przyjętego dla tej jednostki samorządu terytorialnego systemu finansowego.

Należy również podkreślić, że powołanie administracji samorządowej na poziomie województw jest przejawem respektowania przez Polskę zapisów zawartych w projekcie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

Podstawowe zasady regionalnego systemu finansów publicznych zostały zawarte w artykułach 14 i 15 EKS. Najważniejsze założenia tego systemu to przede wszystkim:

- 1) „System finansowy regionów powinien zapewniać przewidywalne wielkości dochodów publicznych, dostosowanych do ich kompetencji i umożliwiające prowadzenie własnej polityki.”
- 2) „Źródła regionalnego finansowania powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby regiony miały możliwości dostosowania się do ogólnego rozwoju gospodarczego i rzeczywistych zmian kosztów wykonywania kompetencji.”
- 3) „W odniesieniu do wykonywania własnych kompetencji regionalne zasoby finansowe powinny pochodzić głównie z własnych źródeł, które władze regionalne powinny móc swobodnie wykorzystywać.”
- 4) „Zasada solidarności wymaga wprowadzenia, w obrębie każdego państwa, mechanizmu wyrównywania finansowego, biorącego pod uwagę zarówno potencjalne zasoby, jak i potrzeby regionów, którego celem jest zharmonizowanie poziomu życia mieszkańców w różnych regionach.”
- 5) „Własne zasoby finansowe powinny tworzyć głównie podatki, opłaty i należności, które regiony mają prawo pobierać w granicach określonych przez konstytucję lub prawo. Regiony powinny mieć możliwość określania wysokości regionalnych podatków i opłat.”
- 6) „W przypadku braku możliwości nakładania własnych podatków regionalnych, regiony powinny być upoważnione, w granicach określonych przez konstytucję lub prawo, do ustalenia dodatkowego procentu podatków nakładanych przez inne władze publiczne.”

Uznając główne zasady regionalnego systemu finansowego zawarte w EKS, aktywne wykorzystanie środków Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2014-2020,

jak również zwiększenie racjonalności (efektywności, skuteczności) wydatkowania środków publicznych w sposób umożliwiający wzrost konkurencyjności polskich regionów, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje podstawowe kierunki reformy systemu finansowania samorządów regionalnych, tj.

- I. Zwiększenie decentralizacji zadań i środków publicznych dla samorządów regionalnych.**
- II. Zmianę modelu zarządzania środkami publicznymi z krótkookresowego – rocznego na długoterminowy – wieloletni oraz podporządkowanie całego systemu skonkretyzowanym planom operacyjnym.**
- III. Dywersyfikację źródeł dochodów samorządów województw poprzez ustanowienie sensu stricto dochodów własnych oraz partycypację w podatku VAT.**
- IV. Zrewidowanie obowiązujących oraz wprowadzenie nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami w regionie.**
- V. Dokonanie przeglądu wszystkich ustaw, z których wynikają zadania samorządów województw, w celu ujawnienia ukrytych zadań własnych i zleconych z zakresu administracji rządowej, na które nie zostały przyznane dochody.**

W opinii Związku Województw warunkiem osiągnięcia wyznaczonych celów jest kontynuowanie prac podjętych przez ministerstwo finansów dotyczących zmian systemu korekcyjno-wyrównawczego regionów, jak również bezzwłoczne podjęcie prac w zakresie:

- 1) ponownego zrewidowania zadań samorządów województw i oszacowania niezbędnych kosztów ich realizacji,
- 2) zinwentaryzowania i przeprowadzenia wyceny zadań ustawowo zleconych przez administrację rządową,
- 3) skonsolidowania finansów publicznych na szczeblu regionalnym,
- 4) wprowadzenia instrumentów związanych z zarządzaniem płynnością finansową,
- 5) zdywersyfikowania dochodów województw, które gwarantowałyby regionom realizację zadań statutowych w przypadku dekonstrukcji,
- 6) ograniczenia ilości dotacji i transferów z budżetu państwa na rzecz dochodów własnych,
- 7) zmiany formy i zakresu Wieloletniej Prognozy Finansowej,
- 8) ustalenia ram formalnoprawnych dla realizacji zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 9) zmiany zasad zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego i prezentacji długu,
- 10) rozszerzenia zakresu upoważnień dla zarządów województw do dokonywania zmian w budżecie województwa,
- 11) ograniczenia sprawozdawczości budżetowej oraz zrewidowania zakresu sprawozdawczości finansowej,
- 12) skonstruowania nowych podstaw klasyfikacji budżetowej,
- 13) ujednolicenia finansowych systemów informatycznych pozwalających na sprawne i czytelne generowanie informacji,
- 14) przygotowania jednolitego systemu interpretacji prawa finansowego dla sektora samorządowego.

Podjęte przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej dotychczasowe działania związane z ustaleniem postulowanych kierunków zmian w systemie finansowym samorządów województw zostały przedstawione w raporcie Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Zarówno zakres, jak i charakter zaproponowanych zmian w systemie finansowym samorządu regionalnego wymaga przygotowania wielu dodatkowych analiz dokumentujących zasadność ich wprowadzenia. Sfinalizowaniem podjętych działań będzie przygotowanie nowych aktów prawnych lub też zaproponowanie zmian w istniejącym systemie.

Zgromadzenie Ogólne Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej będzie kontynuowało wysiłki na rzecz wzmocnienia roli regionów w systemie administracji publicznej. Zwiększenie aktywności samorządów regionalnych posłuży do podniesienia efektywności i jakości funkcjonowania państwa, lepszego wykorzystania istniejących zasobów kapitału społecznego oraz zasobów finansowych, zarówno krajowych jak i pochodzących z funduszy Unii Europejskiej perspektywy budżetowej 2014-2020.

Mając na względzie konieczność wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, którego jedną z ważnych emanacji jest samorząd terytorialny, XXXI Zgromadzenie Ogólne Związku Województw RP przedstawia pakiet konkretnych propozycji, koniecznych do realizacji zmian i reform celem wzmocnienia samorządów oraz poszerzenia możliwości ich funkcjonowania. Zmiany systemowe i szczegółowe regulacje prawne zawarto w czterech głównych obszarach wskazanych w stanowisku oraz załącznikach, będących jego integralną częścią.

Jacek Protas

Przewodniczący Obrad

Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP

Z historii samorządu pomorskiego – wybór fotografii



Zdjęcie nr 1. Urząd Marszałkowski – Urząd Wojewódzki. Samorząd – rząd.



Zdjęcie nr 2. Radni I Kadencji Sejmiku Województwa Pomorskiego.



Zdjęcie nr 3. Początki pomorskiego samorządu (Jan Zarębski, Jerzy Lisicki, Grzegorz Grzelak, Józef Adam Bela).



Zdjęcie nr 4. Pomorskie: dobry kurs na samorząd (Grzegorz Grzelak).



Zdjęcie nr 5. Marszałkowie (Jan Zarębski, Jan Kozłowski, Mieczysław Struk).



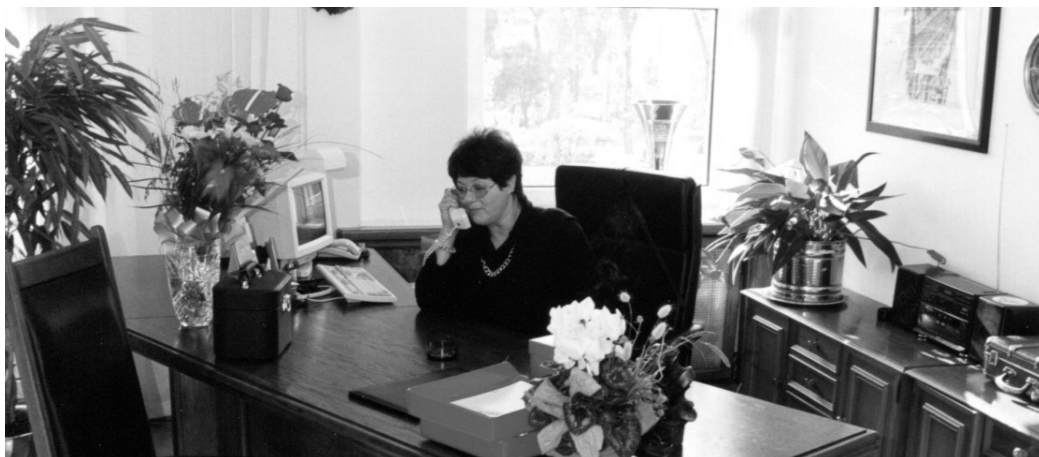
Zdjęcie nr 6. Z wizytą w Brusach (Jerzy Fijas, Marek Biernacki, Jerzy Buzek).



Zdjęcie nr 7. Walka o A1 (Jacek Karnowski, Brunon Synak, Jan Kozłowski).



Zdjęcie nr 8. Po powodzi w Kwidzynie (Maciej Płażyński, Leszek Czarnobaj).



Zdjęcie nr 9. „Żelazna Dama”, wieloletnia Prezydent Gdyni – Franciszka Cegielska (fot. T. Smużyński, materiały UM Gdynia).



Zdjęcie nr 10. Europejsko i regionalnie (Danuta Hübner, Brunon Synak).



Zdjęcie nr 11. Wręczenie Lechowi Wałęsie Honorowego Wyróżnienia za Zasługi dla Województwa Pomorskiego (Lech Wałęsa, Brunon Synak).



Zdjęcie nr 12. Marszałek Senatu jeszcze jako członek Zarządu Województwa Pomorskiego (Bogdan Borusewicz).



Zdjęcie nr 13. Przewodniczący Rady Europejskiej jeszcze jako Prezes Rady Ministrów przemawia podczas sesji Sejmiku Województwa Pomorskiego (Donald Tusk, Jan Kleinschmidt, Brunon Synek).



Zdjęcie nr 14. Budżet powinien się równoważyć (skarbnik województwa pomorskiego – Henryk Halmann).



Zdjęcie nr 15. Tworzymy w Tczewie „Dom przedsiębiorcy” (Piotr Ciechowicz, Jan Kozłowski, Piotr Żelewski, Mieczysław Struk, Zenon Ody).



Zdjęcie nr 16. Radni V Kadencji Sejmiku Województwa Pomorskiego.



Zdjęcie nr 17. Trudna Metropolia: po podpisaniu porozumienia w sprawie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Obszarze Metropolitalnym (prezydent Gdyni – Wojciech Szczurek).

Zdjęcie nr 18. Prezydent Gdańska w samorządzie wojewódzkim (Paweł Adamowicz).



Zdjęcie nr 19. Podczas konferencji „25 lat samorządności. Wyzwania na kolejne 25-lecie”. Gdański Teatr Szekspirowski.



Zdjęcie nr 20. Wiatr w żagle (Mieczysław Struk).

Pomorskie inwestycje...



Zdjęcie nr 21. Kompleks sportowo-rekreacyjny w Lipuszu (fot. zasoby ZGP).



Zdjęcie nr 22. Narodowe Centrum Żeglarskie w Górkach Zachodnich.



Zdjęcie nr 23. Postać Remusa z kaszubskiej powieści „Życie i przygody Remusa” rezyduje na zrewitalizowanym rynku miejskim w Kościerzynie.



Zdjęcie nr 24. Słupski Inkubator Technologiczny.



Zdjęcie nr 25. Gdański Teatr Szekspirowski (fot. Rafał Malko, zasoby GTS).



Zdjęcie nr 26. Europejskie Centrum Solidarności (fot. Grzegorz Mehring, Archiwum ECS).



Zdjęcie nr 27. Polska Filharmonia Bałtycka (fot. Paweł Klein, zasoby PFB).



Zdjęcie nr 28. Autostrada A1 (fot. Kacper Kowalski, aeromedia.pl).



Zdjęcie nr 29. Inwestycja samorządu województwa ostatnich lat – Pomorska Kolej Metropolitalna (fot. zasoby PKM).



Zdjęcie nr 30. Okno Pomorza na świat. Port Lotniczy im. Lecha Wałęsy w Gdańsku (fot. zasoby PKM).